

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова праця на
правах рукопису

МАЧУСЬКА ІРИНА БОРИСІВНА

УДК 342.9:504.55

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛНО-НАГЛЯДОВОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ**

У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання
на відповідне джерело **І.Б. Мачуська**

Науковий консультант
Світличний Олександр Петрович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Мачуської І. Б. «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні» – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2021.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні. Проведено дослідження історико-правових аспектів розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні в різні історичні періоди. Розкрито юридичну сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Визначено поняття, сутність та структуру правового інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Проаналізовано систему суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні. Розглянуто правові проблеми громадського контролю у сфері надкористування. Досліджена діяльність органів публічної влади у сфері надкористування та внесено пропозиції щодо їх удосконалення. Досліджено нормативно-правові акти ЄС у сфері надкористування. Проаналізовано законодавство Республіки Італія у сфері надкористування та особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері. Запропоновані шляхи вдосконалення здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування шляхом формування спеціального підрозділу Гірничої поліції, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування та прийняття нормативно-правового акту - «Положення про Гірничу поліцію України», у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, посилення ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Показано, що одним із дієвих механізмів забезпечення

дотримання норм законодавства у сфері надрокористування є заходи адміністративної відповідальності. Вносяться конкретні пропозиції щодо внесення змін до норм Кодексу про адміністративні правопорушення та законодавства про надра. Виділено чотири основні групи адміністративних деліктів за порушення законодавства у сфері надрокористування та здійснено їх класифікацію. Запропоновано розроблення та прийняття низки нормативно-правових актів з метою удосконалення адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування та внесення змін до системи чинного вітчизняного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, корисні копалини, надра, надрокористування, органи публічної влади, громадський контроль, контроль, нагляд, контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування, адміністративна відповідальність, адміністративні делікти.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Розділ у колективній монографії:

1. Адаптація національного законодавства відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Наукова монографія. За редакцією О.В. Кузьменко. К.: Видавничий центр "Кафедра". 2019. 678 с. (Авторський внесок: розділ «Приватно-правові проблеми вдосконалення правового регулювання надрокористування в Україні в контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС». С. 525-532).

2. Мачуська І.Б., Світличний О.П. «Проекті європейські стандарти у сфері надрокористування та їх імплементація в українське законодавство» Спільний українсько-словацький проект Пряшівського університету Словаччини. Пряшів-Тернопіль ФОП Бондарчук І.В., 2018. 90 с.

Статті в наукових фахових виданнях України:

3. Мачуська І. Б. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері надрокористування. «Порівняльно-аналітичне право». 2018. № 2. С. 241-243.

4. Поняття «надра» в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. «Порівняльно-аналітичне право». № 2. 2019. С. 146-150.

5. Мачуська І.Б., Мачуський В.В. Становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у період перебування українських земель у складі Російської імперії. 2020. «Юридичний науковий електронний журнал». № 3. С. 261-264.

6. Світличний О.П., Мачуська І.Б. «Формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період СРСР». «Порівняльно-аналітичне право». № 2. 2020. С. 140-143.

7. Мачуська І.Б. Проблеми та шляхи вдосконалення незаконного видобутку корисних копалин в Україні, у контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. «Приватне та публічне право». Випуску №3. 2020. С.74-78.

8. Мачуська І.Б. Формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у Київській Русі (IX - XII ст.): історико-правовий аспект. «Юридичний науковий електронний журнал». № 4. 2020 р. С. 177-180.

9. Мачуська І.Б. Кодифікація екологічного законодавства в контексті вдосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. «Екологічне право». 2020. № 1. 2020. С. 47-52.

10. Мачуська І.Б. Контроль і нагляд у сфері надрокористування в Україні. «Соціологія права». Випуск 2 (33). 2020. С. 52-56.

11. Мачуська І.Б. Поняттєво-категоріальний апарат дослідження контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. «Юридичний науковий електронний журнал». № 5. 2020 р. С. 149-151.

12. Мачуська І.Б. Інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Литви та Польщі (друга половина XIV - початок XVI ст.ст.): історико-правовий аспект. «Юридичний науковий електронний журнал». № 6. 2020. С. 137-139.

13. Контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування на сучасному етапі розвитку незалежної України. «Екологічне право». 2020. № 2. С. 51-56.

14. Формування підвалин інституту надрокористування на території Італії і України: історико-правовий аспект. «Соціологія права». № 3. 2020. С. 30-34.

15. Адміністративно-правовий статус Державної служби з питань праці як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. «Юридичний науковий електронний журнал». № 7. 2020 р. С. 269-271.

16. Інститут контрольно-наглядова діяльність у сфері надкористування в Україні. «Юридичний науковий електронний журнал». № 8 2020 р. С. 309-312.

17. Адміністративно-правовий статус Держекоінспекції України як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні. Адміністративно-правовий статус Держекоінспекції України як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні. «Порівняльно-аналітичне право». № 4. 2020. С.403-410.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав:

18. Мачуська І. Б. «Історико-правові аспекти контрольно-наглядової діяльності у період перебування українських земель у складі Австро-Угорської імперії». «Верховенство Права» Міжнародний науковий журнал Молдова. № 3. 2018. С. 54-60. 209 с.

19. Мачуська І.Б. Гірнична поліція Республіки Італії як орган конторольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. Словенія. «Znanstvena misel». № 45. 2020. С. 46-50.

20. Історико-правові аспекти формування підвалин інституту надкористування у найдавніші часи на території сучасної України. Словенія. «Znanstvena misel». № 46 (2). 2020. С. 11-15.

21. Особливості формування інституту надкористування у період українського козацтва на території України: історико-правовий аспект. Словенія. «Znanstvena misel». № 47 (2). 2020. С. 16-21.

22. Порівняльно-правовий аналіз правової дефініції «надра» на прикладі законодавства зарубіжних країн, в контексті дослідження контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні. Международный научный

периодический рецензируемый журнал. «Modern engineering and innovative technologies». №14 (3). 2020. Болгарія. С.103-111.

Тези наукових доповідей:

23. Мачуська І. Б. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері надрокористування: теоретико-правовий аспект. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, / за ред.проф. Р.С. Мельника. К.: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 380 с. С. 143-145.

24. Мачуська І. Б., Мачуський В. В. Юридичний переклад актів *acquis communautaire* у сфері екології як один із актуальних напрямів сучасного перекладознавства. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, / за ред.проф. Р.С. Мельника. К.: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 380 с. С. 220-222.

25. Мачуська І. Б. Вдосконалення законодавства України у сфері надрокористування у контексті адаптації до законодавства ЄС. Юридичний дискус у контексті міжкультурної комунікації та перекладу. Академія Адвокатури України. Конференція 1 грудня 2016 р. С.5-7. 60 с.

26. Мачуська І.Б. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері надрокористування. С. 158-161. Актуальні теоретичні та практичні проблеми наближення законодавства України до права Європейського Союзу: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (15 березня 2019 року) / ред. колегія: Кузьменко О.В. та ін. К.: Видавничий центр "Кафедра". 2019. 320 с.

27. Мачуська І. Б. Угода про асоціацію між Україною та ЄС як важливий чинник вдосконалення законодавства у сфері надрокористування. С. 97-101. Наближення законодавства України до права Європейського Союзу в контексті

Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (9 грудня 2019 року) / ред. кол.: Кузьменко О.В., Чорна В.Г. — К.: Видавничий центр «Кафедра», 2019. — 310 с.

28. Мачуська І. Б. Держекоінспекція України як орган контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Економіка, облік, фінанси, менеджмент і право в Україні та світі: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 4 грудня 2020 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2020. 345 с. С.304-306.

29. Мачуська І.Б. Проблеми незаконного видобутку бурштину в Україні в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Стан та тенденції розвитку економіки, обліку, фінансів і права: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 9 липня 2020 р.): у 2 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2020. Ч. 2. 75 с. С. 63-64.

30. Мачуська І.Б., Мачуський В.В. Інституалізація юридичного перекладу у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС: адміністративно-правові аспекти надрокористування. Стан та тенденції розвитку економіки, обліку, фінансів і права: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 9 липня 2020 р.): у 2 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2020. Ч. 2. 75 с. С. 66-68.

31. Мачуська І.Б. Роль Держекоінспекції України як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування: проблеми і шляхи вдосконалення. Розвиток освіти, науки та бізнесу: результати 2020: тези доп. міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 3-4 грудня 2020 р. — Україна, Дніпро, 2020. Т.2. 596 с. С. 65-67.

32. Мачуська І.Б. Правовий статус Державної служби з питань праці у контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. С.310-312. Економіка, облік, фінанси, менеджмент і право в

Україні та світі: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 4 грудня 2020 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2020. 345 с. С.310-312.

ABSTRACT

Administrative and legal basis for control and monitoring activity in the field of subsurface resources by Machuska I.B. – *as manuscript.*

A doctoral thesis in the field of law, specialty 12.00.07 Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. The National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2021.

The thesis is a comprehensive research of the issues of legal regulation of control and monitoring activity in the field of subsurface resources in Ukraine. The author has researched historical and legal facets of control and monitoring activity in the field of subsurface resources in Ukraine in different historical periods. The author has provided insights into control and monitoring activity in the field of subsurface resources. Definitions have been given to the concept, basic nature, and structure of the legal institute of control and monitoring activity in the field of subsurface resources. The author has analysed the system of entities controlling and monitoring the field of subsurface resources in Ukraine. The author has examined legal problems of civil control for control and monitoring activity in the field of subsurface resources. The research has been undertaken into the activity of government bodies in the field of subsurface resources and proposed improvements thereof. The author has researched the EU legislation in the field of subsurface resources, namely analyzing the Italian legislation in the field of subsurface resources and features of controlling and monitoring in the field. The author has proposed ways to improve controlling and monitoring activity in the field of subsurface resources by establishing a mining police unit as an entity for controlling and monitoring in the field of subsurface resources and by passing appropriate legislation for the said unit thus harmonizing the legislation of Ukraine to that of the EU and strengthening the legal institute for controlling and monitoring in the field of subsurface resources. The author has demonstrated that one of the active mechanism for enforcement of legislation in the field subsurface resources is administrative liability. The author has proposed amendments to the Administrative Offences Code and subsurface legislation. The author has defined four groups of tort in the field of subsurface resources and provided their classification. The author has

proposed to draft and pass a number of bylaws with the aim of improving administrative and legal support to controlling and monitoring activity in the field of subsurface resources and amendments to the current legislation.

Keywords: administrative and legal basis, natural resources, subsurface resource, government bodies, civil control, control, monitoring, controlling and monitoring activity in the field of subsurface resources, administrative liability, torts

THE LIST OF PUBLISHED WORK ON THE THESIS' SUBJECT

Chapters in collective monographs:

1. Adaptation of the national legislation to that of the EU pursuant to the Agreement on the Association with the EU. Scientific monograph. Under the editorship of Kuzmenko O.: Publishing center "Department". 2019. 678 p. (the author's contribution: the chapter "Private and legal problems of improving the legal regulation in the sphere of subsurface resources in Ukraine in the context of adapting the Ukrainian legislation to the of the EU"». pp. 525-532).

2. Machuska I., Svytlichnyi O. "Projects implementing the European standards in the sphere of subsurface resources and the Ukrainian legislation" Joint Ukrainian-Slovak project, University of Presov. Presov-Ternopil. Private entity Bondarchuk I., 2018. 90 p.

Articles in scientific publication of Ukraine:

3. Machuska I. Adaptation of the national legislation to that of the EU pursuant to the Agreement on the Association with the EU. "Comparative-analytical law". 2018. No. 2. pp. 241-243.

4. The concept of "subsurface resources" in the context of controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources in Ukraine. "Comparative-analytical law". No. 2. 2019. pp. 146-150.

5. Machuska I., Machuskyi V. The establishment of the institute for controlling and monitoring activity in the period of Ukrainian lands being under the Russian empire. 2020. "Legal scientific online magazine". No. 3. pp. 261-264.

6. Svytlichnyi O., Machuska I. "Establishing the institute for controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources under the USSR" "Comparative-analytical law". No. 2. 2020. pp. 140-143.

7. Machuska I. Problems and ways of addressing illegal mining in Ukraine in the context of controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources. "Private and public law". Issue No. 3. 2020. pp.74-78.

8. Machuska I. The establishment of the institute for controlling and monitoring activity in the Kyivan Rus 9-11 cc.: historic and legal aspects. "Legal scientific online magazine". No. 4. 2020 p. pp. 177-180.

9. Machuska I. Codification of the ecological legislation in the context of improving the legal regulation of the control and monitoring activity in the sphere of subsurface resources. "Ecological law". 2020. No. 1. 2020. pp. 47-52.

10. Machuska I. Control and monitoring in the sphere of subsurface resources in Ukraine. "Sociology of Law". Issue No. 2 (33). 2020. pp. 52-56.

11. Machuska I. Notions and categories apparatus for researching the control and monitoring activity in the sphere of subsurface resources. "Legal scientific online magazine" No. 5. 2020. pp. 149-151.

12. Machuska I. The institute for controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources in the period of Ukrainian lands being under the Polish empire (late 14th century – early 16th century): historic and legal aspects. "Legal scientific online magazine". No. 6. 2020. pp. 137-139.

13. The controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources in the modern Ukraine. "Ecological law". 2020. No. 2. pp. 51-56.

14. Establishing the basis for the institute of subsurface resources on the territory of Italy and Ukraine: historic and legal aspects. "Sociology of Law". No. 3. 2020. pp. 30-34.

15. The administrative and legal status of the State service for employment as a body for controlling and monitoring the sphere of subsurface resources. "Legal scientific online magazine". No. 7. 2020 p. pp. 269-271.

16. The institute for controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources in Ukraine. "Legal scientific online magazine". No. 8 2020 p. pp. 309-312.

17. The administrative and legal status of the State Inspectorate of Ukraine as a body for controlling and monitoring activity the sphere of subsurface resources in Ukraine. "Legal and analytical law". No. 4. 2020. pp.403-410.

Articles in scientific publications of other countries:

18. Machuska I. "Historical and legal aspects in the controlling and monitoring activity in the period of Ukrainian lands being under the Austrian empire". "Supremacy of law". International scientific magazine Moldova. № 3. 2018. C. 54-60. 209 c.

19. Machuska I. The mining police in Italy as a body for controlling and monitoring activity in the sphere of subsurface resources. Slovenia. «Znanstvena misel». No. 45. 2020. pp. 46-50.

20. Historical and legal aspects of establishing the basis for the institute of controlling and monitoring activity in the ancient time. Slovenia. «Znanstvena misel». No. 46 (2). 2020. pp. 11-15.

21. The features of establishing the institute for subsurface resources in the age of Ukrainians Cossack on the territory of Ukraine: historical and legal aspects. Slovenia. «Znanstvena misel». No. 47 (2). 2020. pp. 16-21.

22. The comparative and legal analysis of the legal definition of the subsurface resources in the foreign countries in the context of researching the control and monitoring activity in the sphere of subsurface resources in Ukraine. «Modern engineering and innovative technologies». No. 14 (3). 2020. Bulgaria. pp.103-111.

Theses of scientific reports:

23. Machuska I. The adaptation of the Ukrainian legislation to that of the EU in the sphere of subsurface resources: theoretical and legal aspects. The theory and practice in adapting the Ukrainians legislation to that of the EU: material of the

international scientific and practical conference, Kyiv, / under the editorship of prof. Melnyk R., Melnyk K., Publishing house Helvetica 2018. p.380. pp. 143-145.

24. Machuska I., Machuskyi V. Legal translation of acts *acquis communautaire* in the sphere of ecology as a relevant study area in translation. The theory and practice of adapting the Ukrainian legislation of that of the EU: material of scientific and practical conference, Kyiv / under the editorship of prof. Melnyk R. Publishing house Helvetica, 2018. P. 380. pp. 220-222.

25. Machuska I. Improving the Ukrainian legislation in the sphere of subsurface resources in the context of adapting the legislation of Ukraine to that of the EU. Legal discussion in the context of intercultural communication and translation. Academy of Advocacy of Ukraine Conference, December 1, 2016 P.5-7. Pp. 60.

26. Machuska I. Problems of adapting the Ukrainian legislation to that of the EU in the sphere of subsurface resources. Pp. 158-161. Relevant theoretical and practical problems of adapting the Ukrainian legislation to that of the EU: materials of scientific and practical conference (March 15, 2019) / under editorship of Kuzmenko O.: publishing center "Department". 2019. P. 320.

27. Machuska I. The agreement on association between Ukraine and the EU as an important factor in adopting the legislation in the sphere of subsurface resources. Pp. C. 97-101. Adapting the legislation of Ukraine to that of the EU in the context of the agreement on association between the EU and Ukraine. Materials of scientific and practical conference (December 09, 2019 / under editorship of Kuzmenko O.: publishing center "Department". 2019. P. 310.

28. Machuska I. Б. The state ecological inspection of Ukraine as a body for controlling and monitoring the sphere of subsurface resources. Economics, accounting, finance, management, and law in Ukraine and worldwide. Materials of scientific and practical conference (Poltava, December, 4 2020 p.). Poltava: CFEND. 2020. P. 345. Pp. 304-306.

29. Machuska I. The problems of illegal mining of amber in Ukraine in the context of controlling and monitoring activity in the sphere subsurface resources. The state and development trends of economics, accounting, finance, and law: Materials of scientific and practical conference (Poltava, July, 9 2020 p.): part 2 Poltava: CFEND. 2020. Part 2. P. 75. Pp. 63-64.

30. Machuska I., Machuskyi V. The institutionalization of legal translation in the context of adapting the Ukrainian legislation to that of the EU: administrative and legal aspects of subsurface resources. The state and development trends of economics, accounting, finance, and law: Materials of scientific and practical conference (Poltava, July, 9 2020 p.): part 2 Poltava: CFEND. 2020. Part 2. P. 75. Pp. 66-68.

31. Machuska I. The role of the State ecological inspection of Ukraine as a body in the sphere of subsurface resources: problems and ways of improving. The development of education, science and business: materials of international scientific and practical internet conference, December 3-4, 2020 – Ukraine, Dnipro 2020. P. 596. Pp. 65-67.

32. Machuska I. The legal status of the State service for employment in the context of controlling and monitoring the sphere of subsurface resources. Pp. 310-312. Economics, accounting, finance, management, and law in Ukraine and worldwide. Materials of the international scientific and practical conference (Poltava, December 4, 2020). Poltava: CFEND. 2020. P. 345. Pp.310-312.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	19
ВСТУП.....	20
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ.....	34
1.1 Генеза становлення та розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні.....	34
1.2 Поняттєво-категоріальний апарат дослідження у сфері надрокористування.....	62
1.3 Інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування: сутність, зміст та місце у системі адміністративного права.....	92
Висновки до розділу 1.....	114
РОЗДІЛ 2 ВЛАДНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ.....	123
2.1 Суб'єкти здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.....	123
2.2 Суб'єкти здійснення громадського контролю у сфері надрокористування.....	146
Висновки до розділу 2.....	167
РОЗДІЛ 3 ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ.....	172
3.1 Особливість здійснення Державною службою України з питань праці контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.....	172
3.2 Особливість здійснення Державною службою геології та надр України контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.....	195

3.3 Особливість здійснення Державною екологічною інспекцією України контролюючо-наглядової діяльності у сфері надрокористування.....	227
Висновки до розділу 3.....	252
РОЗДІЛ 4 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ.....	260
4.1 Удосконалення контролюючо-наглядової діяльності у сфері надрокористування в контексті європейської інтеграції України та виконання нею міжнародних зобов'язань.....	260
4.2 Удосконалення інституту контролюючо-наглядової діяльності у сфері надрокористування.....	284
4.3 Теоретичні та практичні проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування.....	309
Висновки до розділу 4.....	341
ВИСНОВКИ.....	352
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	381
ДОДАТКИ.....	432

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

Держгеонадра України – Державна служба геології та надр України

Держекоінспекція України – Державна екологічна інспекція України

Держпраці України - Державна служба України з питань праці

Держгірпромнагляд України – Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України

ЄС – Європейський Союз

Закон – Закон України

ЗКУ – Земельний кодекс України

Конституція – Конституція України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпН – Кодекс України «Про надра»

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Міндовкілля - Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

Президент – Президент України

Указ – Указ Президента України

ГВН - геологічне вивчення надр

ГРР - геологорозвідувальні роботи

ГЕО - геолого-економічна оцінка родовищ корисних копалин

ПЗКК - площа залягання корисних копалин

ЄАД - Європейська екологічна агенція

ОВС – Органи внутрішніх справ України

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. 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.

В умовах розростання світової енергетичної кризи збільшується значення раціонального використання та охорони надр в Україні. Одним із пріоритетних напрямів державної екологічної політики є створення умов для ефективного і екологічно безпечного використання ресурсів надр як невідновлюваного виду природних ресурсів.

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.

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.

Україна представляє унікальний геологічний регіон світу, на території якої зосереджено 20 тис. родовищ та проявів 111 видів корисних копалин. Мінерально-сировинний комплекс будь-якої країни є запорукою її економічного процвітання, забезпечує економічну, політичну та національну незалежність.

Надра як ресурси, що належать до невідновлюваних, потребують особливої охорони та раціонального використання. Держава є єдиним ефективним суб'єктом, який наділений важелями контролю та нагляду в сфері

надрокористування. Здійснення державними органами контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування, дозволить забезпечити додержання вимог законодавства спрямованих на здійснення заходів щодо раціонального надрокористування, охорони надр та забезпечення екологічної безпеки.

Водночас діюче адміністративно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування потребує подальшого поглиблення та вдосконалення, адже рівень регулювання адміністративних відносин у сфері надрокористування залишається недостатнім, а певні теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності залишаються невирішеними.

На підставі цього значення мають виявлення проблем та перешкод на шляху розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, аналіз на предмет оцінки сучасного стану та подальшого розвитку вітчизняної законодавчої бази адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності, дослідження теоретичних проблем доктринального і законодавчого визначення поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Все це і зумовлює актуальність цього дослідження.

Теоретичною базою дисертаційного дослідження постали наукові розроблення основоположних засад адміністративно-правового забезпечення досліджуваної сфери таких вітчизняних вчених у галузі адміністративного права, як В. Авер'янов, С. Алексєєв, І. Арістова, С. Алфьоров, В. Бевзенко, А. Берлач, Д. Беззубов, Ю. Битяк, О. Бондар, В. Галуцько, В. Гаращук, І. Голосніченко, О. Гулаг, П. Діхтієвський, Е. Дмитренко, Є. Додін, В. Доманський, В. Заросило, Н. Золотарьова, Р. Калюжний, І. Кожем'яка, А. Комзюк, Т. Коломоець, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Курило, Ю. Легеза, В. Ліпінський, Д. Лук'янець, Н. Марфіна, Л. Мендик, О. Олійник, В. Печуляк, С. Петков, О. Піддубний, С. Позняков, Г. Пономаренко, К. Рябець, О. Світличний, С. Стеценко, В. Теремецький, М. Удод, Є. Шультга та ін.

Під час дослідження загальнотеоретичної проблематики правових аспектів забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні було використано науковий доробок з питань теорії держави і права, екологічного права та інших галузевих правових наук, авторами яких є В. Андрейцев, О. Гафурова, А. Гетьман, О. Глотова, М. Дейнега, С. Денісов, Т. Єгорова, В. Єрмоленко, М. Заверюха, В. Зуєв, І. Каракаш, Б. Кіндюк, В. Костицький, М. Краснова, Ю. Краснова, П. Кулинич, І. Курило (І. Гиренко), І. Куц, І. Куян, В. Ладиченко, Н. Малишева, А. Статівка, Ю. Шемшученко, М. Шульга та ін.

Питання правового регулювання, управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні були предметом дослідження багатьох вчених, а саме: Н. Гавриша, І. Кізьякова, Р. Кіріна, О. Макаренко, Н. Медведєвої, О. Олійника, О. Сурілової, Є. Шульги, О. Шем'якова, В. Філатової. Проблеми незаконного видобутку корисних копалин були предметом дослідження: В. Галуцько, І. Гиренко, П. Діхтієвського, О. Дрозд, О. Єщука, С. Короєд, А. Рибас, І. Риженко, О. Світличного, А. Пашун, О. Черненко.

Предметом дослідження правового регулювання надрокористування та контрольно-наглядової діяльності в Республіці Італії були роботи таких італійських вчених, а саме: М. Bessone; V. Cirulli Irelli; R. Caccin, P. La Rocca. Roversi Monaco; Marco Sertorio.

Завдяки доробку цих учених було створено теоретичну основу для розкриття юридичної природи й удосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. У дослідженні було використано наукові здобутки предстаників адміністративного права, які досліджували окремі проблемні питання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, зокрема, І. Кізьяков, Р. Кірін, О. Макаренко, Н.

Медведєва, О. Олійник, А. Пашун, О. Сурілова, Є. Шульга, О. Шем'яков, В. Філатова.

Утім, не заперечуючи вагомого внеску названих фахівців, варто зазначити, що незважаючи на їхні наукові дослідження й чималу кількість публікацій з окресленого питання, у юридичній галузі лишається не дослідженими, що залишає поза увагою проблеми щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування.

Відсутність теоретичних узагальнень і відповідних практичних рекомендацій негативно впливає на формування та розвиток науки адміністративного права.

Проблеми адміністративно-правових засад контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування в теорії адміністративного права недостатньо розроблені. Низка питань, що стосується функцій держави та публічного управління, реформування системи державного управління, принципів їх діяльності, особливості застосування й реалізації інституту адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері понині залишається без належного правового регулювання та науково-теоретичного забезпечення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень та науково-технічних розробок на період 2020 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 942 від 07.09.2011; Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України 03.03.2016; плану комплексної науково-дослідної теми Юридичного інституту Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» «Угода про асоціацію України з ЄС як основа розвитку її національного законодавства (державний реєстраційний № 0115 U 003418) та Проекту європейських стандартів у сфері

надрокористування «Європейські стандарти надрокористування та їх імплементація в Українське законодавство» (Спільний проект європейських стандартів у сфері надрокористування Пряшевського університету (Словаччина) та Тернопільської обласної організації Асоціації українських правників).

Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні Вченої ради Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» протокол № 10 від 26 квітня 2016 р.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розробка цілісної концепції правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні, формулювання на цій основі теоретичних узагальнень і практичних рекомендацій для удосконалення нормативного забезпечення цієї діяльності. Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні задачі:

- дослідити історико-правові аспекти розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні;
- встановити періодизацію генези контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у різних суспільних формаціях на теренах українських земель;
- виявити теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності, що стосуються категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування;
- визначити поняття та сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування;
- визначити систему суб'єктів здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування;

- встановити коло суб'єктів здійснення громадського контролю у сфері надрокористування;
- виявити та охарактеризувати особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у надрокористуванні;
- окреслити особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр;
- встановити особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів у надрокористуванні;
- визначити шляхи удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в контексті європейської інтеграції України та виконання нею міжнародно-правових зобов'язань;
- виробити конкретні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні;
- ослідити інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування та сформулювати пропозиції щодо його удосконалення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Предметом дослідження виступають адміністративно-правові засади діяльності органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Методи дослідження. Методологічним підґрунтям наукового дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх

застосування характеризується системним підходом, що дало можливість дослідити проблеми в єдності їх юридичної форми і соціально-правового змісту.

Загальнонауковий діалектичний метод дозволив розглянути правові явища та процеси у їх розвитку та взаємозв'язку, виявити основні тенденції розвитку та напрями вдосконалення правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні. Методи аналізу і синтезу, дедукції й індукції використано для дослідження теоретичних і практичних проблем правового регулювання цієї діяльності.

За допомогою історичного методу було досліджено тенденції історичного розвитку органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування, у період (IV тис. р. до н. е. – до XXI ст.) – (підрозділ 1.1). Застосування системно-структурного методу дозволило з'ясувати внутрішню структуру системи контрольно-наглядових органів у сфері надкористування та виявити недоліки її інституційного і нормативного забезпечення (підрозділи 2.1, 2.2, 4.1, 4.2, 4.3.). За допомогою функціонально-правового методу досліджено ефективність виконання контрольно-наглядовими органами покладених на них завдань та функцій (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2, 3.3). З використанням логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (розділи 1, 2, 3), зокрема, з'ясовано сутність термінів «контрольно-наглядова діяльність» (підрозділ 1.2), «надра» (підрозділ 1.2), «контрольно-наглядова діяльність у сфері надкористування» (підрозділ 1.2), «інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування» (підрозділ 1.3), встановлено відмінності між суміжними поняттями (розділ 1). Порівняльно-правовий метод покладено в основу аналізу вітчизняного законодавства у сфері контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування на предмет узгодженості з положеннями відповідних міжнародних угод і конвенцій та зарубіжного законодавства (підрозділ 4.1). Методи моделювання та прогнозування, формально-юридичний метод були використані для

розробки пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері надкористування (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2).

Сформульовані в дисертації висновки і пропозиції спираються на вимоги формальної логіки щодо несуперечності, послідовності та обґрунтованості суджень.

Нормативною базою дослідження є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надкористування, міжнародно-правові договори та угоди.

Емпіричну основу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані контрольно-наглядовими органами у сфері надкористування, адміністративна та інша правозастосовна практика.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлюється тим, що у вітчизняній юридичній науці дисертаційне дослідження є першим комплексним дослідженням адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування. В результаті проведеного дослідження визначено загальні тенденції розвитку інституту надкористування та сформульовано концептуально нові напрями удосконалення законодавства у цій сфері, що запропоновані здобувачем особисто, а саме:

уперше:

- досліджені історико-правові аспекти формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування на території України;
- проведено періодизацію виникнення і розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні, виокремлено

періоди починаючи з епохи палеоліту (кінець IV тис. р. до н. е. до сучасного періоду), окремі з яких поділено на етапи;

– обгрунтована необхідність формування спеціального підрозділу Гірничої поліції, як органу контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування;

– обгрунтована доцільність підпорядкування Гірничої поліції Державній екологічній службі України;

- обгрунтовано необхідність зосередження повноважень контролю і нагляду з охорони та раціонального використання природних ресурсів в Державній екологічній службі з наданням їй статусу правоохоронного органу та подальшим підпорядкуванням її Міністерству Внутрішніх Справ;

– запропоновано прийняття нормативно-правового акту «Положення про Гірничу поліцію України», у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також з метою посилення ролі інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування;

– запропоновано необхідний перелік повноважень, прав та обов'язків гірничої поліції щодо здійснення контрольної і наглядової діяльності у сфері надкористування;

- сформульовано авторське визначення «адміністративно-правовий статус гірничої поліції»;

- обгрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про громадський екологічний контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сфері надкористування»;

- обгрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про контроль (нагляд) за використанням відходів гірничих підприємств»;

- обґрунтовано доцільність вдосконалення законодавства у сфері надрокористування, шляхом прийняття Закону України «Про контроль і нагляд за використанням та видобутком дорогоцінного каміння в Україні»;

– проведено дослідження історико-правових аспектів формування інституту контрольно-наглядової діяльності в Республіці Італія. З'ясовані тенденції розвитку законодавства Республіки Італія та встановлені історичні періоди формування цього інституту, а саме: I період Кам'яна доба; II період. Бронзова доба (кінець IV- початок I тис. до РХ); III період. III ст. до РХ.; IV період. епоха Відродження (XIV - XVI ст.); V період. Середина XVIII ст.; VI період (сучасний) поч. XX ст. та по сьогоднішній час.

- проведено досліджено законодавства республіки Італія у сфері надрокористування, а саме: Legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara. Bollettino Ufficiale n. 78, parte prima, del 14 dicembre 1995. ; La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78.; Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006.; La Legge Regionale n 36/80.

- здійснено аналіз діяльність та проаналізовані функції органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія - Polizia Mineraria (Гірничої поліції).

- досліджено правові норми, відповідно до яких здійснюється адміністративно-правове регулювання контролю і нагляду у сфері надрокористування Республіки Італія- Polizia Mineraria: D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Norme di polizia delle miniere e delle cave.; D. Lgs. n. 624/96 “Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive”;

- обґрунтована доцільність запозичення досвіду Polizia Mineraria у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС та з метою вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності в Україні.

удосконалено:

– положення про доцільність подальшого дослідження та адаптації до українських реалій позитивного досвіду розвинених Європейських країн, враховуючи стратегічні плани України на вступ до Європейського Союзу, необхідність наближення законодавства України у сфері публічного адміністрування надрокористування до законодавства Європейського Союзу;

- правовий статус громадських екологічних інспекторів з охорони довкілля у сфері надрокористування;

– твердження про необхідність уніфікації державної контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування шляхом концентрації всіх контрольно-наглядових повноважень у межах компетенції єдиного органу публічної адміністрації Держекослужби, що значно спростить відповідні контрольно-наглядові провадження, істотно зменшить кількість контрольно-наглядових заходів, підвищить ефективність їх здійснення тощо;

– наукові положення щодо особливостей здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, у тому числі встановлено, що найбільш розгалужену систему контрольно-наглядових органів має сфера надрокористування. При цьому відповідні повноваження цих органів часто дублюються, що призводить до зменшення ефективності їх діяльності;

– висновки щодо розробки пропозицій до діючого законодавства, спрямовані на удосконалення нормативно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні, у зв'язку з чим акцентовано увагу на необхідності перерозподілу контрольно-наглядових повноважень між такими органами спеціальної компетенції, а саме: Державної

екологічної інспекції України, Державної служби геології та надр та Державної служби України з питань праці.

дістали подальшого розвитку:

- правові дефініції «надра», «надрокористування»;
- положення щодо доцільності залучення до здійснення функції громадського контролю у сфері надрокористування представниками екологічних громадських організацій як суб'єктів громадського екологічного контролю;
- пропозиції щодо доцільності здійснення громадського контролю представниками екологічних громадських організацій спільно з громадськими екологічними інспекторами та представниками підрозділу спеціальної гірничої поліції;
- положення щодо посилення ролі Державної екологічної інспекції України, як органу контрольно-наглядової діяльності, шляхом передачі йому частини повноважень від Державної служби України з питань праці та Державної служби геології та надр;
- положення щодо вдосконалення структури Державної екологічної інспекції України;
- положення щодо удосконалення норм КУпН та інших законодавчих актів, а саме: Законів України «Про відходи», «Про Національну поліцію»;
- пропозиції щодо внесення змін до Положення «Про Державну екологічну інспекцію України»;
- пропозиції щодо доцільності вдосконалення інституту громадських інспекторів;

Практичне значення одержаних результатів, полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть використовуватися у:

- *правотворчій діяльності* – для вдосконалення законодавства у сфері надрокористування;
- *правозастосовній діяльності* – для практичної діяльності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування у сфері надрокористування;
- науково-дослідній роботі* - для розвитку наукових досліджень контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Положення дисертаційної роботи можуть використовуватися при розробленні коментарів, науково-практичних рекомендацій до нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, у правозастосовчій практиці, науково-практичній діяльності, навчальному процесі при викладанні таких дисциплін, як «Адміністративне право», «Екологічне право». Пропозиції щодо внесення змін до законодавства можуть використовуватися у нормотворчій діяльності. Положення та відповідні висновки, сформульовані в дисертації, можуть бути основою для подальших наукових досліджень.

Особистий внесок здобувача. Усі наукові положення, висновки та пропозиції, що винесені на захист, ґрунтуються на власних дослідженнях. У статті «Формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період СРСР», підготовленій спільно з О. Світличним, здобувачем визначено особливості формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період СРСР.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: «Актуальні теоретичні та практичні проблеми наближення законодавства України до права Європейського Союзу: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 15 березня 2019 р.); «Наближення законодавства України до права Європейського Союзу в контексті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: міжнародна науково-практична конференція (9

грудня 2019 р.); «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: міжнародна науково-практичної конференція (м. Київ, червень 2018 р.); «Юридичний дискус у контексті міжкультурної комунікації та перекладу»: науково-практична конференція (м. Київ, 1 грудня 2016 р.); «Стан та тенденції розвитку економіки, обліку, фінансів і права»: міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 9 липня 2020 р.); «Сучасний рух науки»: міжнародна науково-практична інтернет-конференція (7 жовтня 2020 р.); «Розвиток освіти, науки та бізнесу: результати 2020»: міжнародна науково-практична інтернет-конференція (3-4 грудня 2020 р.); «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії»: міжнародна науково-практична конференція (м. Харков 4–5 грудня 2020 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення у 20 наукових працях, серед яких монографія у колективному науковому віданні, одному збірнику «Проект європейських стандартів у сфері надрокористування».

Структура та обсяг дисертації. Мета й завдання дослідження зумовили структуру роботи, що складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації складає 432 сторінок. У списку використаних джерел із 638 найменувань на 31 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

1.1. Генеза становлення та розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні

Гірництво - найдавніша галузь діяльності людини. Гірництво, справило суттєвий вплив на історію суспільства, розвиток технічного прогресу, відкриття й освоєння нових земель [1, с. 135].

Виникнення та розвиток цивілізації безпосередньо пов'язаний з використанням надр. Корисні копалини люди почали використовувати набагато раніше землеробства. Саме розвиток землеробства безпосередньо пов'язаний з використанням знарядь, що були вироблені з мінералів, які оброблялись спеціально для використання у сільському господарстві. Таким чином, використання мінеральних ресурсів людством можна віднести до найдревніших напрямів діяльності людини.

Доцільно погодитись із думкою В.І. Курило і О.П. Світличного, у тому, що кожен історичний етап вносить особливі напрями у розвиток суспільних відносин, у свою чергу впливає на формування відносин у сфері управління природними ресурсами [2, с. 150].

Історія розвитку надрокористування на території України має значну історію, що веде свій початок від первісної культури – що існувала до виникнення перших цивілізацій на Землі (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е.) до наших часів.

Дослідження генези управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, виявлення співвідношення між адміністративно-правовим регулюванням первинних форм управління у сфері надрокористування, надасть можливість встановити специфіку і особливості розвитку інституту надрокористування, сприятиме визначенню

напрямоків удосконалення правового регулювання управління, контролю та нагляду у сфері надрокористування в Україні.

З метою всебічного дослідження формування інституту надрокористування у найдавніші часи, доцільно проаналізувати розвиток гірничих відносин саме за найдавніших часів, а саме: палеоліту, мезоліту та неоліту.

Доцільно зазначити, що формуванню інституту надрокористування на території сучасної України сприяло вдале географічне положення, кліматичні умови та наявність значних запасів корисних копалин.

Розвиток первісних культур на території України припадає на період палеоліту (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е) - в ашельський час (1 млн - 150 тис.рр. до н.е.).

Незважаючи на той факт, що досліджуваний період має значну історичну відстань, саме у ньому, на нашу думку, закладались підвалини формування інституту надрокористування, а саме: (пошук, збирання, видобуток і обробка корисних копалин).

Становлення та розвиток інституту надрокористування, у період розвитку ранніх цивілізацій, доцільно дослідити на основі археологічних свідчень, що дозволить безпосередньо встановити розвиток гірничих відносин, а також, формування підвалин інституту надрокористування на території сучасної України.

Період палеоліту на території Придніпров'я, Північного Причорномор'я та Приазов'я характеризувався збиранням із земної поверхні кам'яного матеріалу, а саме: кремнію, кварциту, яшми, обсидіану, роговику (Луці Врублевецькій на Дністрі та в гирлі Сіверського Дінця), Королеве (Закарпаття) та на території Донбасу [3, с. 12].

Отже, у епоху палеоліту використання корисних копалин стало першою в історії людства діяльністю, за допомогою якої первісна людина отримала матеріалами для виготовлення знарядь для побуту і полювання. Звичайно,

що період палеоліту не може характеризуватись наявністю інституту управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Водночас, у цей період у прадавньої людини починають формуватись знання щодо корисних копалин, їх якості, території розміщення, що у подальшому дало змогу формувати глобальні знання щодо особливостей мінералів, управління, контролю і нагляду.

В епоху мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), необхідність створення знарядь для полювання спричинила початок використання каменю, сланцю, лавових порід типу граніт-порфіру, андезиту, пісковіку, а також сприяв появі перших знарядді праці: сокири, тесли, свердла [3, с.12]. Водночас, збирання корисних копалин на поверхні змінилось видобуванням його за допомогою ям, уступів, і навіть створенням шахт та штолень та використання печер для видобутку кам'яних блоків [4, с. 73].

Таким чином, період мезоліту позначається вдосконаленням навичок та методів видобутку корисних копалин, вміння розрізняти їх якість та типи, виділяти території місця їх розташування. Доцільно зазначити, що у період мезоліту значно розширюється перелік корисних копалин, що використовує прадавня людина, також, спостерігається наявність більш усвідомленого підходу до видобутку гірських порід, що позначились переходом від збирання кам'яної сировини до видобутку за допомогою ям, уступів, використання печер. Таким чином, вище зазначені факти сприяли поступовому закладанню підвалини формування інституту надрокористування.

Необхідно підкреслити, що період палеоліту і мезоліту звичайно, не може характеризуватись наявністю інституту управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, водночас, саме у цей час закладались підвалини формування інституту надрокористування на території сучасної України.

Особливе значення для формування інституту надрокористування, а також управлінської та контрольної-наглядової діяльності становить епоха неоліту в Україні, що дістала назву «неолітичної революції» та увійшла у історію, як «трипільська культура».

Трипільська культура в епоху неоліту характеризується значними змінами в економіці та прогресом відтворювальних форм господарства, що позначились формування нового етапу розвитку суспільства – «неолітичну революцію».

Слід зазначити, що бурхливий розвиток трипільської культури ще раз підтверджує характерні для неоліту докорінні зміни людської цивілізації. Період неоліту привніс у розвиток людства багато суттєвих змін, які стосувались: знарядь праці, розвиток землеробства, скотарства, особливості розміщення сільських поселень. Особливо слід підкреслити, значення трипільської культури для розвитку землеробства на Україні [5, с. 223].

Водночас, наряду із землеробством отримало значний розвиток використання та видобуток корисних копалин. Так, В. Білецький і Г. Гойко у цьому контексті звертають увагу на використання таких мінералів, як: кремень, пісковик, обсидіан, халцедон), а також глина, сіль, золото, мідь, дорогоцінні каміння, що були основною сировинною базою трипільців [3, с. 132].

Також, необхідно звернути увагу на той факт, що трипільці набули значного досвіду у сфері організації гірничих робіт, а саме: розробка пластових родовищ, робота у горизонтальних і вертикальних виробках у вигляді котлованів або стовбурів шахтного типу, застосування ямного та кар'єрного способів розробки глин, виникнення нових способів обробки каменю – шліфування, свердління, розпилювання.

Так, Н.Б. Бурдо доведено, виникнення на території Придніпров'я окремої галузі виробництва, що пов'язана з добуванням кременю [6, с. 4].

Таким чином, на нашу думку, період неоліту характеризується більш осмисленим та впорядкованим видобування корисних копалин та знанням щодо їх властивостей. Можна стверджувати, що в період існування трипільської культури спостерігались початкові форми не тільки в управлінні земельними ресурсами [5, с. 223], а і початкові форми управління у сфері надрокористування та контролю за їх використанням, що на нашу думку позначилось впорядкованим вибором земельних ділянок для видобутку корисних копалин, знанням їх видів та сформовані навички використання корисних копалин.

Формування інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період Київській Русі (IX - XII ст.). Одним із визначальних історичних періодів є період Київській Русі (IX - XII ст.), де закладались підвалини української державності, економіки, культури, права, у тому числі управлінської та контрольної-наглядової діяльності. Київська Русь у період IX - XIII ст. являла собою могутню східноєвропейську державу, що займала територію 1,5 млн км² [7, с. 217].

Існує усталена думка, що головну роль в економіці Київської Русі відігравало сільське господарство. Водночас, доцільно зауважити, що нарівні зі сталим розвитком сільського господарства, значного рівня діставав інститут надрокористування, що мав велике значення для формування економіки Київської Русі.

Становлення та розвиток інституту надрокористування, у тому числі і інституту контрольної-наглядової та управлінської діяльності у Київській Русі (IX – XIII ст.) доцільно дослідити на основі археологічних свідчень, що дозволить безпосередньо встановити розвиток гірничих відносин, а також, правове регулювання, управління, контроль і нагляд у зазначеній сфері.

Археологія давньоруського Києва надала багато свідчень опанування його мешканцями високотехнологічних (як на той час) виробництв,

пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Так, у Київській Русі (IX - XIII ст.) значного розвитку досягли промисли та ремесла, у тому числі: обробка заліза, чорно-металургійне виробництво (Київ X ст.) [8, с. 40].

Отже, базуючись на дослідженнях вчених-археологів, можна встановити наявності у Київській Русі (IX - XII ст.) розвиненого ремісництва, основу якого складала потужна мінерально-сировинна база.

Дослідження гірничої галузі Київської Русі (IX - XIII ст. ст.), дозволить безпосередньо встановити розвиток інституту надрокористування, його правове регулювання, управління та контрольно-наглядову діяльність.

Доцільно зауважити, що на території Київської Русі (IX - XII ст.) видобували значний перелік корисних копалин, а саме: болотних, озерних, залізних руд, залізистого песчаника, бурштинової сировини, вапняк, пісковик, граніт, глина [9, с. 78]. Особливе місце належить найбільшому та єдиному в Східній Європі родовищу Словечансько-Овруцького кряжа, де розроблювали поклади пірофілітового сланцю «шиферу» [10, с. 69], що є прикладом налагодженої індустрії (середини X-XI ст.) щодо видобутку корисних копалин, на основі дослідження якої можна прослідкувати формування у Київській Русі інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Доцільно зауважити, що значного розвитку в Київській Русі (IX - XIII ст.) дістало не тільки видобувна промисловість, а й переробна, що разом утворювала єдиний, взаємопов'язаний гірничо-добувний промисловий комплекс. Цей факт ще більше підтверджує значний масштаб гірничих робіт у Київській Русі.

У цьому контексті П.П. Толочко зазначає, що видобуток корисних копалин носив тривалий, а не сезонний характер, про що вказують наявність спеціалізованих сезонних та постійних ремісницьких й промислових пунктів [7, с. 163].

Формування та розвиток української правової системи пов'язаний із прийняттям першого кодифікованого нормативно-правового акту Київській Русі - «Руської правди», норми якої охоплювали, також й відносини, у сфері використання природних ресурсів, (ст. ст. 1; 14; 65) [11, с. 147]. Доцільно зазначити, що незважаючи на існування інституту власності на землю Київській Русі, «Руська Правда» не містила безпосередньо поняття «права власності на землю». Таким чином, можна зробити висновок, що інститут права приватної власності в Київській Русі існував і сприймався суспільством як усталене явище, що не потребував окремого законодавчого визначення. Захист права приватної власності на землю був зазначений як захист меж або кордонів земель. Законодавець лише зосереджував увагу на санкціях за неправомірне використання земель та порушення цілісності визначених земель. Водночас, можна зробити висновок, що інститут права власності на землю у цей час не мав належного законодавчого оформлення.

Доцільно зауважити, що норми «Руської правди» не містили посилання, що безпосередньо вказівки на право власності на надра.

Водночас, ми не можемо погодитись з такою позицією вчених, оскільки археологічні свідчення доводять протилежну думку щодо використання корисних копалин у Київській Русі.

Враховуючи наявність значного виду промислів, що використовували різноманітні види корисних копалин як сировину, можна дійти висновку про широке використання в Київській Русі ресурсів надр, що нарівні із сільським господарством складала основу економіки держави. На наш погляд, відсутність окремих норм щодо права власності на надра вказує на той факт, що земельна ділянка розглядалась як єдиний природний об'єкт, що включав не тільки територію поверхні землі, а і підземний простір.

Таким чином, в нормах Київської Русі спостерігається певна невідповідність щодо значно розвиненої (як на той час) гірничої галузі, що

була основою економіки країни та відсутності норм законодавства у сфері надрокористування.

На нашу думку, відсутність в законодавстві Київської Русі, у тому числі і в положеннях Руської Правди згадки про право власності на надра можна пояснити тим фактом, що наявність права власності на надра розглядалось як право власності на територію земельної ділянки разом із простором під нею, в межах якої знаходились корисні копалини. Тобто, можна говорити не про відсутність норм законодавства у сфері надрокористування, а про приналежність надр до території земельної ділянки.

Достатньо розвинене у Київській Русі гірничо-видобувне виробництво, передбачало наявність системи державного управління та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

У Київській Русі була сформована чітка державна система. Інститут управлінської та контрольно-наглядової діяльності в Київській Русі формувався поступово, від десяткової до палацо-вотчинної системи управління, на чолі якої стояв київський князь.

Управлінські та контрольно-наглядові функції на місцях здійснювали представники центральної влади – посадники і волостелі. Безпосередньо управлінські та контрольно-наглядові функції за князівським господарством здійснював - тіун огнищний, до повноважень якого входили не тільки управління князівським палацом, а й землями князя [12]. Відповідно до норм Руської Правди Гл.11., вірой у 80 гр. каралось вбивство княжого тіуна, а вбивство сільських та ротайних старост – 12 гр. Тіун сільський або ратайний завідував землеробським господарством [13, с. 154].

Враховуючи, що відповідно до норм давньоруського законодавства, земля розглядалась як єдиний природний об'єкт, а право власності і право користування надрами не відокремлювалось від права власності на землю, то можна припустити, що здійснення контрольно-наглядової

діяльності у сфері надрокористування не відмежовувалось від здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Враховуючи, що видобування корисних копалин здійснювалось на територіях, приналежних до знаходження корисних копалин, контроль і нагляд за видобуванням корисних копалин здійснювалась представниками київського князя, що здійснювали контрольно-наглядові функції, а саме: тіуном огнищним, що підпорядковувався посаднику. У свою чергу, тіуну підпорядковувались сільські та ротайні старости.

III період: перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського і Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.). Друга половина XIV ст. в історії України позначилася важливими соціально-політичними процесами, які призвели до значних змін у державному ладі і правих звичаях. Значна частина українських земель переживала цикл політичних, економічних, правових та соціальних трансформацій [14, с. 2]. Із занепадом Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, з середини XIV ст. західноукраїнські землі переходять під владу декількох держав: Галичина – Польщі, Закарпаття – Угорщини, Буковина – Молдавського князівства, Волинь – Литви [15, с. 225].

До складу Великому князівстві Литовському - (далі ВКЛ), у другій половині XIV століття перейшли українські землі. ВКЛ у своїх політичних поглядах, була органічним продовженням державного ладу Київської Русі. Законодавчі акти ВКЛ базувались на нормах «звичаєвого права» та «Руської правди». На початку XV ст. спостерігається вдосконалення законодавства ВКЛ, у зв'язку із прийняттям Литовських Статутів, норми яких нагадували положення Руської Правди щодо використання земель, а також не містили положення щодо права власності на надра. Таким чином, на нашу думку можна зробити висновок, що на у другій половині XIV століття, управлінська та контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування не зазнала

значних змін та зберігала всі попередні структури органів управління та контрольно-наглядової діяльності.

Початок розвитку видобування корисних копалин в Польщі датується XI ст., що позначилось розробкою: камяного вугілля в Конецько-Стаховицькому р-ні, а з XIII с. - у Верх.Селезії; міді у Свентокширських горах та у XV ст. у Прикарпатті; золота при збагачені руд у Злоти-Сток [3, с. 113].

З приєднанням до складу Польського королівства у 1349 р. території Галичини, гірнича галузі Польщі отримала розвинені на той час гірничо-видобувні промисли українських земель, а саме: нафти, земляної олії, скельної олії, скалоолія, кип'ячка, поркура, нафтової ропи (гора) солі [16, с. 3–5]. Правове регулювання гірничих відносин відіграло значну роль у законодавстві Польщі. Право на видобуток надр належало винятково королю (так звані «регалії») до 1573 р. [16, с. 3–5]. Однією із значних подій, стала прийняття перших нормативно-правових актів у сфері надрокористування, а саме: «Гірничий статут» 1368 р., виданий королем Казимиром Великим, що врегулював правові питання організації та управління Краківськими копальнями солі, звільняв гірників від феодалної залежності та сприяв активному розвитку галузі [3, с. 210], а також Гірничий статут 1505 р., виданий у період Річі Посполитої, що запровадив принцип гірничої регалії [17, с. 72]. Тобто, володіння та користування надрами здійснювалось особою, яка отримала відповідний королівський дозвіл на їх видобування (своєрідний аналог сучасної ліцензії) [18, с. 39–51].

Нарівні із правовим регулюванням гірничих відносин, формувався і інститут контрольно-наглядової діяльності. Згідно із статутом, була встановлена спеціальна гірнича адміністрація. Контроль та нагляд за діяльністю копальні здійснював соляний пристав - «жупник». Безпосередній нагляд за безпекою робіт здійснювались піджупником. Жупник руський керував соляними копальнями у Червоної Русі (Галичині) [19, с. 84]. У подальшому, принцип гірничої регалії замінюється принципом гірничої

акцесії, відповідно до документу «Pacta conventa», за яким надра визнавалися приналежністю земельної ділянки [17, с. 58]. Гірниче законодавство поєднувало в собі форми як індивідуальних актів (жалувані грамоти, шляхетські привілеї) так і положення загальних норм, які з часом виокремлювалися у спеціальні акти (укази, постанови, збірники, гірничі статuti) [18, с. 18].

Таким чином, можна зробити висновок, що період перебування українських земель у складі Литви та Польщі значно вплинув на розвиток правового регулювання гірничих відносин, а також формування іституту котрольно-наглядової діяльності.

IV Період Українського Козатства. Українське селянство в умовах Речі Посполитої зазнало значних обмежень в особистих, політичних, релігійних і соціально-економічних правах [20, с. 79]. Тому, значна частина українського селянства поступово сформувала поза межами кріпосної системи автономне адміністративно-політичне об'єднання (квазідержавне утворення) – Запорізьку Січ, що включала до свого складу території Придніпров'я від Кременчука до Дніпровського лиману [21, с. 157]. Хронологічно Гетьманщина (офіційна назва – Військо Запорозьке) як держава відбулась на теренах Європи, спочатку у складі Речі Посполитої, а потім Російської монархії з 1648 року й до середини 80-х років XVIII століття [22, с. 8]. Козацьке право – підсистема звичаєво-правових норм, утворених практикою суспільного стану козацтва, визнаних суспільством і державою як юридично обов'язкові, а також звичаєво-правових інститутів та ґрунтувалися на принципах свободи, справедливості, рівноправності та громадського інтересу [20, с. 79]. В. Кульчицький зазначав, що норми козацького права стверджували ті суспільні відносини, які формувалися серед козацтва, у тому числі і закріплювали порядок землекористування [23, с. 324–325]. Підставою набуття права власності на землю став звичаєво-правовий інститут займанщини [20, с. 11].

Козацьке право розрізняло власність приватну та колективну. І. Грозовський зазначав, що об'єктами цивільно-правових відносин Запорізької Січі 1734–1775 рр.) були, зокрема, земля, і корисні копалини [24, с. 9]. Водночас, норми козацького права не відокремлювали надра від території земельної ділянки, а розглядали її як єдиний природний об'єкт.

У формуванні гірничого права, виробничих відносин та організації гірничої справи в Україні певну роль відіграли відповідні універсали українських гетьманів. Так, відомо 14 універсалів І. Мазепи про виділення українській шляхті земель під устаткування рудень, селітряних заводів, ковальських цехів. Щодо влаштування рудень збереглися також універсали гетьманів Д. Многогрішного, І. Самойловича, Г. Гуляницького, військового підскарбія Р. Ракушки та ін. [1, с.131]. Так, Універсали Івана Мазепи містяться відомості щодо надання земельних ділянок, у тому числі і для використання надр. Ця група універсалів відноситься до гетьманських локаційні універсали дозвільного характеру. «Руднями» часто наділялися як монастирі, так і окремі представники української старшини – українська шляхта.

В Універсалі № 142 від 9 травня 1690 р. (Батурин) вказується про надання дозвілу стародубівському полковникові Михайлові Миклашевському про заснування двох рудень «о том надлежить відати пану Михайло Миклашевському в Ропщині уезду Стародубовского одно містце, прозиваемое Стрела, на реце Трубешу межи селами Куршиничами и Хоромним, другое на Веприні въ свободних войскових ущерпских грунтахъ, хочеть там завести для робленя железа дві рудні, в чомъ просиль себі нашего позволеня и виданя особливого универсалу» [25, с. 501]. Тобто, фактично за часів існування Козацької держави публічне адміністрування використання та охорони надр обмежувалось наданням певної території у власність або оренду та дозволом заснувати (будувати) рудню.

Таким чином, у період формування Української козацької держави отримує розвиток козацьке право, що було побудовано на звичаєво-правових

нормах. Одним із важливих інститутів козацького права було право власності на землю та інші природні ресурси. Так, інститут займанщини став важливою частиною козацького права, як підстава набуття права власності на землю. Об'єктами цивільно-правових відносин Запорізької Січі були, зокрема, земля, ліси, корисні копалини.

V Період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.). Протягом багатьох століть українські землі перебували під іноземним пануванням, що значною мірою вплинуло на розвиток та становлення права України, у тому числі регулювання правовідносин у сфері використання та охорони надр. В цьому контексті, особливого значення набуває дослідження історико-правових аспектів гірничих правовідносин на Західноукраїнських землях у період їх перебування в складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.).

Австрійська (з 1867 р. – Австро-Угорська) імперія була однією з найбільших держав Європи. У наслідок низки історичних подій, до її складу ввійшли західноукраїнські землі (Східна Галичина) [26, с. 35].

На території Східної Галичини з Середньовіччя проводився видобуток корисних копалин. Територія тогочасної Галичини розташована на кристалічному фундаменті південно-західної частини Східноєвропейської платформи із значними обсягами запасів корисних копалин, а саме: родовищ кам'яного вугілля, кам'яної солі, заліза, цинку, свинцю, сірки. Розробка родовищ сприяла значному розвитку промисловості. Особливого значення для економіки Австро-Угорщини став видобуток нафти (Бориславське, Надвірнянське та Долинське родовища) [27, с. 41] Європейське гірниче законодавство будувалось на принципах континентального права та мало найстаріші традиції. Основним джерелом права в Австрійській імперії на початок XIX століття став австрійський закон. Австрійське право поділялося на галузі, які почали розвиватися самостійно. Зокрема, ще з 1776 року в Австрії

видано кодекс цивільних законів - Йосифінська книга законів (Josefinisches Gesetzbuch). Новий кодекс набрав чинності з 1 січня 1812 року в, коронних австрійських землях, в тому числі й у Східній Галичині [28, с. 117].

Відповідно до Цивільного кодексу Австрії «Загальне цивільне уложення Австрійської імперії 1811 року», визначено форми власності: державна, гмінна (комунальна), приватна та власність монарха, а також встановлювалось право власності на землю [29, с. 216]. Загалом австрійське право закріплювало суспільну власність на природні ресурси (за винятком підземних вод, що оголошувалися державною власністю). Загальнодержавним та крайовим законами 1884 р. встановлено право розпорядження корисними копалинами для власника ґрунту (землевласника). Такі види корисних копалин (нафта і озокерит) залишались приналежністю землеволодіння, але право їх видобутку можна було за рішенням власника відділити від права власності на поверхню землі та розглядати як самостійне право [18, с. 74].

Нарівні із розвитком цивільних відносин формуються норми природоохоронного законодавства, у тому числі і у сфері надрокористування (середина 50-х рр. ХІХ ст.).

Таким чином, під час перебування частини українських земель Східної Галичини у складі Австрійської (Австро-Угорській) імперії, на вказаних землях відбувся розвиток цивільного та природоохоронного законодавства, відповідні положення якого регулювали відносини у сфері надрокористування. Гірничі відносини в імперії були врегульовані рядом законодавчих актів, а саме: нормами державного Гірничого закону від 23 травня 1854 р., Закону для Галичини, яким врегульовано право видобутку мінералів, які використовуються заради гірничих смол (бітумів), що їх вміщують (11 травня 1884 р.) та крайового Гірничого закону (17 грудня 1884 р.), Закон про порядок видобутку мінералів 1884 р. У цьому контексті, Л.Я. Коритко зазначає, що деякі природні об'єкти одночасно, до складу яких відносились і надра були врегульовані і крайовим законодавством [30, с. 29].

Таким чином, відносини у сфері надрокористування на українських землях Східної Галичини були врегульовані нормами державного гірничого та крайового законодавства, а також спеціальними законодавчими актами щодо видобутку корисних копалин.

Нарівні із формуванням законодавчої бази у сфері надрокористування, значна увага була приділена становленню інститутів управління і контролю за раціональним використанням та охороною надр.

Функції управління в сфері використання та охорони надр в Австрійській (Австро-Угорській) Імперії були покладені на Міністерство крайового розвитку та гірництва, міністерство публічних (суспільних, громадських) робіт, а з 1871 р. – й на гірничі управління. Відповідно до Закону від 21 липня 1871 р. про встановлення повноважень гірничої влади, Краківське Гірниче староство поширювало свою діяльність на королівство Галичини і Лодомерії (Володимирії), а Віденське Гірниче староство – на воєводство Буковини [31, с. 209]. У 1872 р. було створене Львівське окружне Гірниче управління, що підпорядковувалось Краківському вищому Гірничому староству, в його компетенцію входили: нагляд за діяльністю підприємств гірничої промисловості, видача дозволів на ведення геологорозвідувальних і розвідувальних робіт, на розробку родовищ корисних копалин, складання звітів і оглядів про стан гірничої промисловості та про добування корисних копалин в окрузі.

Контроль за використанням та охороною надр здійснювалось Краківським Гірничим староством, що поширювало свою діяльність на Східну Галичину, видавати гірничо-поліційні приписи та розпорядження щодо порядку роботи на копальнях.

Таким чином, в Австрійській Імперії була створена ефективна система управління і контролю, у тому числі і у сфері надрокористування. Вона мала

чітку та збалансовану структуру системи органів управління і контролю, що діяла в імперії у цілому, так і у землях Східної Галичини.

За порушення порядку використання надр була встановлена відповідальність державним і крайовим законодавством. Зокрема, загальнодержавним Гірничим законом 1854 року виписаний обов'язок підприємців вживати заходів щодо недопущення пожеж у копальнях, загибелі людей і тварин тощо (§ 171) [32, с. 755].

Також, в середині 50-х рр. XIX ст. в Австрійській монархії формуються норми природоохоронного законодавства, у тому числі і у сфері надрокористування. З цією метою всебічного дослідження та охорони надр, у 1849 р. розпорядженням міністерства крайового розвитку та гірництва було створено Австрійське державне геологічне товариство [33, с. 636]. Таким чином, період перебування українських земель в складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.) значною мірою вплинув на розвиток та становлення права України, у тому числі на регулювання правовідносин у сфері використання та охорони надр.

V Період: формування інституту контрольної-наглядової діяльності в сфері надрокористування у період перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.). Початок XVIII ст. у Російській імперії ознаменувався бурхливим розвитком гірничої галузі. Російська імперія мала значні запаси корисних копалин. З приєднанням до її території українських земель, Російська імперія значно розширила території видобутку корисних копалин.

Інститут контрольної-наглядової діяльності в сфері надрокористування у період перебування земель України у складі Російської імперії охоплює значний період часу - з 1700 до 1917 років. З метою дослідження історико-правових засад становлення інституту контрольної-наглядової діяльності, доцільно встановити етапи його розвитку.

Перший етап (початок XVIII ст.). Історико-правові аспекти розвитку законодавства, управлінської та контрольної діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Російської Імперії бере свій початок з часів правління Петра I.

В Російській імперії незважаючи на величезну територію та значний запас корисних копалин, контрольна діяльність в сфері надрокористування була малоефективною. Враховуючи, що видобуток корисних копалин був однією із складових економіки імперії, Петром I була розпочата реформа державного управління в гірничій промисловості, однією із складових якої було формування інституту контрольної діяльності, що позначилось прийняттям Указу від 24 серпня 1700 р. «Об учреждении приказа рудокопных дел», був створений перший орган управління у сфері надрокористування - Рудокопний приказ [24], основною метою якого було забезпечення держави дорогоцінними металами (Указ «Про копальні золотих, срібних, мідних та інших руд по всьому простору Росії від 02.11.1700 р.) [35]. У цьому контексті, А.М. Лоранский зазначає, що Рудный приказ формувался як державна установа, в функції якого входило: організація експедицій з пошуку корисних копалин і їх реєстрація; відведення земель під рудники; підготовка фахівців з гірничої справи; будівництво нових гірничо-металургійних підприємств; стягнення податку в розмірі десятини (10%) від видобутку; встановлення міри відповідальності за «приховування всього оного» [36, с. 62]. Указом від 08.06.1711 р. Приказ Рудокопных справ було ліквідовано, а його повноваження було передано Сенату та Губернаторам. Однак, у 1715 р. функції Рудокопного приказу відновлюється під назвою Рудна канцелярія. Відповідно до адміністративної реформи 1717 р., державним органом, що виконував як законодавчі так і управлінські функції держави став Сенат Російської імперії. Функції управління у сфері надрокористування здійснювала Берг-колегія [37], до повноважень якого належали функції контролю та нагляду за казенними заводами та приватними

підприємствами. Також, були створені місцеві органи гірничозаводського управління [37].

Доцільно звернути увагу на той факт, що зазначений період позначився відкриттям кам'яного вугілля на Донбасі (Бахмут) М. Вепрейським і С. Чирковим, що позначено журналі Берг-колегії за 1723 р. [3, с. 146].

Другий етап (середина XVIII ст.- кінець XVIII ст). Протягом XVIII ст. була проведена адміністративна реформа (1731 р.), відповідно до положень якої, функції управління гірничою справою були передані Комерц-колегії, а у подальшому департаменту Генерал-берг-директориума, що підпорядковувався безпосередньо імператриці [38, с. 123]. З метою вдосконалення законодавства у сфері надрокористування Н.В. Татищевим був запропонований проект «Горного устава» - «Устав горный и заводской» [39]. Так, Розділ II був присвячений здійсненню контрольної-наглядової діяльності «О заводских начальствах», а «Наказ шіхтмейстеру», являв собою інструкцію по нагляду за приватними гірськими заводами [40].

Із другої половини XVIII ст. до кінця XVIII ст. спостерігається постійна зміна органів управління у сфері надрокористування, що негативно вплинула на розвитку гірничої промисловості.

Особливе значення для розвитку інституту надрокористування, має початок розробки корисних копалин Донбасу (середина XVIII ст.). Відповідно до іменного Указу Катерини II «Об строении литейного завода в Донецком уезде при речке Лугани и об учреждении ломки найденного в той стране каменного угля» від 14 листопада 1795 р., започатковано розробку кам'яного вугілля Донбасу [3, с. 159].

Третій етап (кінець XVIII ст.-поч. XIX ст.). Період позначився реформуванням системи органів управління (введенням міністерської системи управління (1802 р.), у тому числі і у сфері надрокористування. Однією із складових реформи, відповідно до Гірничого положення (1806 р.), стало

формування нової системи органів управління, контролю та нагляду у сфері надрокористування - Гірничого департаменту, повноважень якого належав загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю та нагляд за технічним станом копалин, гірничих заводів, за умовами безпеки праці [41], що формувався з Гірської ради та Гірської експедиції. Згодом, після передачі соляної справи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства фінансів зазначений департамент (1811 р.), отримав назву Департаменту гірничих та соляних справ [42]. З метою систематизації гірничого законодавства, у 1806 р., було прийнято проект «Гірничого положення», відповідно до положень якого, Російська імперія поділялась на гірські округи. Контрольно-наглядові функції здійснювались гірничими управліннями, до повноважень яких належали загальний нагляд за технічним станом гірничих заводів, за умовами безпеки праці [43].

Так, А.М. Лоранский підкреслює різницю щодо здійснення управлінські та контрольно-наглядових функції на гірничих підприємствах, в залежності від того до якого гірничого округу відносилось гірниче підприємство (Алтайського, Замосковного або Луганського) [36, с. 68].

Вдосконалення правового регулювання гірничого законодавства позначилось також, прийняттям у 1832 р. «Своду учреждений и уставов Горного управления». Однією із складових якого стало управління у сфері надрокористування «О порядке управления» [44, с.5].

Четвертий етап (середина XIX ст. - поч. XX ст.). Особливого значення у зазначений період набуває формування спеціальних органів контрольно-наглядової діяльності - гірничої поліції. Так, підрозділи гірничої поліції (заводська і окружна) здійснювали контроль та нагляд за діяльністю державних (казенних) гірничих підприємств, відповідно до ст. 773 Проекту Гірничого Положення. Гірничим справник безпосередньо здійснював контрольно-наглядові функції за діяльністю державних (казенних) гірничих підприємств, відповідно до ст. 785 ППП знаходились унтер-офіцери,

військовослужбовці, козаки [43] Проект Горного положения // Полное собрание законов Российской империи. Собр.1. СПб., 1830. Т.ХХІХ. №22208. С. 602.

Також, доцільно відмітити формування у 1834 р. військової організації - Корпусу гірничих інженерів, до повноважень якої входили функції контролю та нагляду за діяльністю на гірничому підприємстві [45]. Водночас, у зв'язку із прийняттям нового Гірничого Статуту в 1857 р. [46], здійснено реформування системи органів управління - формуванням Гірничого департаменту, а також внесені зміни щодо діяльності гірничої поліції та корпусу гірничих інженерів.

У другій половині ХІХ ст., контрольно-наглядова діяльність на гірничих підприємствах позначилась діяльністю на гірничих підприємствах значна посилилась. Так, були встановлені перші правила безпеки на гірничому виробництві [47]. Тимчасові правила щодо застосування вибухових матеріалів при здійсненні гірничих робіт [48].

У березні 1892 р. був прийнятий закон про заснування гірничої інспекції [49], а обов'язки гірничих інспекторів були покладені на окружних гірничих інженерів та їх помічників та місцеві гірничі управління [50].

Варто зазначити, що до 1883 р. в Гірничому уставі не було положень, які би безпосередньо стосувалися території України. Також, основна увага законодавця зосереджувалася на врегулюванні гірничих промислів в області Уральського хребта (книга ІІ), Алтайського краю (книга ІІІ) та Сибіру (книга ІV) [51].

Таким чином, у період перебування частини українських земель у складі Російської імперії (ХVІІІ – початок ХХ ст.) значний розвиток отримали інститути управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Кожен із зазначених історичних етапів характеризується значним розвитком контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Водночас, характерною особливістю є постійна зміна

органів контрольно-наглядової діяльності, що негативно впливала на розвиток гірничої промисловості та забезпечення безпеки.

VIII період: перебування українських земель у складі Радянського Союзу (1917 до 1991 рр.). Інститут контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування у період перебування земель України у складі СРСР охоплює значний період часу - з 1917 до 1991 років.

I етап становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (початок ХХ ст.). Жовтневий переворот 26 жовтня (8 листопада) 1917 р. докорінно змінив відносини щодо права власності та користування природними ресурсами, у тому числі і у сфері надрокористування. Відповідно до положень Декрету «Про землю» (7 - 9 листопада 1917 р. та «Про соціалізацію землі» [52], приватна власність на природні ресурси, у тому числі і надра скасовувалась.

Доцільно зазначити, що вищезазначені правові акти носили загальний характер та не визначали особливостей правового регулювання надр. Також, урядом не було приділено уваги розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Єдиним органом, що забезпечував безпеку на підприємствах стала Інспекція праці, що підпорядковувалась Народному комісаріату праці (НКП) [53] Об Инспекции Труда: Декрет. СУ РСФСР. 1918. №36. Ст. 474., повноваження якої носили загальний характер та не містили положень щодо безпеки на гірничих підприємствах.

20-і рр. ХХ ст. пов'язані із розвитком індустріалізації та колективізації, що вимагало необхідності формування органів управління, що безпосередньо забезпечували промислову безпеку, охорону праці та гірничий нагляд у сфері надрокористування. Відповідно до Декрету Ради народних Комісарів «Про надра землі» від 30 квітня 1920 р. [54], (ч. 3) запроваджувалась система органів

державного управління в галузі використання та охорони надр, а саме: Гірнична Рада Вищої Ради Народного Господарства РРФСР - (далі – ВРНГ РРФСР). Головне управління гірничої промисловості УРНГ та його органи на місцях, у складі якої було утворено Центральне та республіканське управління гірничого нагляду. Відповідно до Положення про надра землі і їх розробку [55], сформовано нову систему органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування, а саме: Головне Управління гірничої промисловості ВРНГ, у складі якого було створено Центральне управління гірничого нагляду (ЦУГН), по повноважень якого належали функції контролю за дотриманням правил безпеки ведення гірських робіт.

Так, відповідно до положень Розділу VII «Гірниче положення СРСР» встановлюються норми щодо контролю та нагляду [56], нагляд за безпекою гірничих робіт здійснювався спеціальною гірничо-технічною інспекцією Народного Комісаріату Праці СРСР-(далі НКП) і народних комісаріатів праці союзних республік. Наступним кроком стало прийняття першого кодифікованого акту гірничого законодавства - Гірничий кодекс Українській РСР (1928р.) [57], однією із нарм кодексу стало положення щодо гірничого нагляду (ч.VII.).

II етап (30-40 рр. XX ст.). На початку 30 рр. відбуваються реформування структури органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, у зв'язку із чим, гірничотехнічні інспекції були передані до гірничопромислових професійних спілок.

Значним кроком у розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування, стало створення у 1938 р. Державної гірничотехнічної інспекції Народного Комісаріату Важкої промисловості [58] та інституту геологічного контролю і нагляду, функції якого покладались на Комітет у справах геології при Раді народних Комісарів СРСР.

В наслідок подій Великої Вітчизняної війни, діяльність гірничої промисловості в Україні була переорієнтована на потреби оборони. У 1947 р. створюється Головне управління державного гірничого нагляду при Раді Міністрів СРСР [59]; посилюється контроль за технікою безпеки при розробці родовищ корисних копалин. Також, у період 40-х рр. спостерігається формуванні інституту громадського контролю у сфері надрокористування.

III етап (50-60 рр. XX ст.). Так, у складі Головного управління Державного гірничого нагляду було утворено кілька спеціалізованих управлінь, щодо безпеки та охорони надр у вугільній промисловості, у гірничорудної промисловості, у нафтовій промисловості, спеціальне управління геологічного контролю. З метою вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у 1954 р. був утворений Комітет по нагляду за безпечним веденням робіт промисловості та гірничому нагляду при Раді Міністрів СРСР (Держгіртехнагляд) [60]. Характерною особливістю 60-х рр. XX ст. вдосконалення структури органів управління у сфері надрокористування, що позначилось відновленням повноважень Держгіртехнагляду СРСР (середина 60-ті рр.). IV етап 70-80 рр. XX ст., пов'язан із вдосконаленням правового регулювання відносин у сфері надрокористування, а саме: прийняття Закону СРСР «Про затвердження основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про надра» 1975 р. [61] та Кодексу Української РСР про надра. та Кодексу Української РСР про надра від 25 червня 1976 р., окремий розділ якого був присвячений контролю та нагляду за використанням і охороною надр [62]. Наприкінці 70-х рр. Держгіртехнагляд УРСР був реорганізований у Комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості та гірничого нагляду (1978 р.), а згодом у Державний комітет УРСР з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничого нагляду.

VIII період незалежної України (1990 р. і дотепер). З проголошення Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту

контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Необхідність розроблення та закріплення основ державного екологічного управління та контролю була передбачена в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. З прийняттям Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. «Акту проголошення незалежності України», постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі і у сфері надрокористування. I етап (1991-1993 рр.). Однією із знакових подій початку 90-х рр. стало формування екологічного законодавства, а саме: прийняття 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому особлива увага була приділена питанню контролю та нагляду у сфері екології і у тому числі і у сфері надрокористування. Поряд із формуванням правового регулювання у сфері охорони та використання природних ресурсів, у тому числі і надр, значний розвиток отримує інститут управлінської та контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері, що позначився утворенням у 1991 р. Міністерства охорони навколишнього природного середовища – далі (Мінприроди України), до повноважень якого належали функції державного контролю за використанням та охороною природних ресурсів, у тому числі і надр. У 1993 р. у складі Мінприроди України утворюється Державна екологічна інспекція – далі (Держекоінспекція), повноваження якої направлені на здійснення державного контролю за раціональним використанням природних ресурсів, у тому числі і надр [63], що на нашу думку, сприяло посиленню ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері. Також, одним із органів державного управління, що здійснював контроль і нагляд за охороною надр став Державний комітет України по геології і використанню надр, створений 23 вересня 1991 р.

Таким чином, у сфері надрокористування, контрольно-наглядові функції за раціональним використанням та охороною надр були розподілені між: Держекоінспекцією, Головним управлінням державного геологічного

контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр та Державним комітетом України по геології і використанню надр. Також, з метою забезпечення безпеки на підприємствах був прийнятий Закон «Про охорону праці» 1992 р., положення якого регламентували здійснення нагляду і контролю у сфері охорони прац. Другий етап (1993-1998 рр.) позначився вдосконаленням правового регулювання гірничих відносин, а саме: прийняття Кодексу України про надра (1994 р.). Окремим розділом кодексу були закріплені повноваження системи органів контролю за використанням надр. Третій етап (поч. 2000-2010 рр.) характеризується адміністративними перетвореннями у структурі системи органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Так, у 2005 р. створюється Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого. Наступним кроком стало проведення адміністративної реформи, відповідно до Указу Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Нова система центральних органів виконавчої влади у сфері надрокористування включала: Міністерство екології та природних ресурсів України; Державна служба геології та надр України, здійснює державний контроль за геологічним вивченням раціональним і ефективним використанням надр (державний геологічний контроль). Державна службу гірничого нагляду та промислової безпеки України. Четвертий етап (2010-2020 рр.). Також, характеризується черговим змінами системи державних органів управління, у тому числі і у контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Концепція адміністративної реформи, яка передбачає реформування системи центральних органів виконавчої влади, стала на сьогодні одним із пріоритетів держави, особливо після нещодавньої ратифікації вже підписаної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» 10 вересня 2014 р., створена Державна служба України з питань праці - далі (Держпраці), що була утворена

шляхом реорганізації та об'єднання повноважень Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки..

Відповідно до положень Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 847., контрольно-наглядові функції у сфері надрокористування покладені на ряд органів управління, а саме: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, що здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо раціонального використання, відтворення і охорону природних ресурсів, Держгеонадра України до повноважень якої належить здійснення державного контролю за геологічним вивченням раціональним і ефективним використанням надр, Держекоінспекція України (державний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр) та Держпраці України.

Таким чином, з проголошенням Україною незалежності, розпочинається новий етап розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що позначився вдосконаленням інституту контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Враховуючи, вище наведене, доцільно зробити наступні висновки:

Досліджені історико-правові аспекти розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. Встановлено, що у період розвитку ранніх цивілізацій на території України палеоліту (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е) та мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), закладались підвалини формування інституту надрокористування на території сучасної України. У період трипільської культури (VI–III тис. років до н. е.) отримало значний розвиток отримав управління і контролю у сфері надрокористування, що позначилось впорядкованим вибором земельних ділянок для видобутку корисних копалин, знанням їх видів та формуванням навичок використання корисних копалин, наявність галузевих виробництв, що

пов'язана з добуванням корисних копалин. У період Київської Русі і Галицько-Волинського князівства (IX–XIII ст.), значного рівня діставав інститут надрокористування, що позначився наявністю потужної, як на той час мінерально-сировинної бази та контролю і нагляду, водночас, у нормах права не відображалось правове регулювання надрокористування, оскільки земельна ділянка, розглядалась як єдиний природний об'єкт, що включав не тільки територію поверхні землі, а і підземний простір. У період перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського (друга половина XIV ст.) управлінська та контрольна-наглядова діяльність у сфері надрокористування не зазнала значних змін та зберігала всі попередні структури органів управління та контрольної-наглядової діяльності. Період перебування українських земель у складі Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.) позначився: виданням окремих перших кодифікованих актів у сфері надрокористування, а саме: «Гірничих статутів» 1368р. та 1505 р., формуванням інституту гірничої регалії, а згодом - гірничої акцесії, інституту дозвільної діяльності («привілей») на здійснення розвідувальних робіт та запровадження інституту контрольної-наглядової діяльності. У період Українського Козацтва (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.), здійснення контрольної-наглядових повноважень у період Козацької держави здійснювали особи, які отримували право власності або оренди певних територій від гетьмана або козацької громади. У період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.), була створена ефективна система управління і контролю, у тому числі і у сфері надрокористування, що мала чітку та збалансовану структуру системи органів управління і контролю. Значна увага була приділена правовому регулюванню правовідносин у сфері використання та охорони надр. У період перебування земель України у складі Російської імперії інститут контрольної-наглядової діяльності отримав значний розвиток, водночас, постійна зміна органів контрольної-наглядової діяльності, негативно впливала на його вдосконалення і подальше формування. У період

перебування України у складі СРСР, наявність системи центральних та республіканських органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування та вплив адміністративно-командної системи, не сприяли розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Період незалежної України позначилось значними вдосконаленням правового регулювання раціонального використання і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, а також формуванням системи органів управління і контролю у зазначеної сфері.

2. Здійснена періодизація генези контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування а саме: I період: Перший етап палеоліту (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е.); Другий етап мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), Третій етап трипільської культури (VI–III тис. років до н. е.). II період: Київській Русі (IX - XII ст.). III період: перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського і Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.). IV Період Українського Козацтва (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.). V Період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.). VI Період. період перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.), що поділений на етапи: Перший етап (початок XVIII ст.). контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Російської Імперії під час правління Петра I; Другий етап (середина XVIII ст.- кінець XVIII ст); Третій етап (кінець XVIII ст.-поч. XIX ст.); Четвертий етап (середина XIX ст. - поч. XX ст.). VII період: перебування українських земель у складі Радянського Союзу (1917 до 1991 рр.), що поділений на етапи: Перший етап (початок XX ст.); Другий етап (30-40 рр. XX ст.); Третій етап (50-60 рр. XX ст.); Четвертий етап 70-80 рр. XX ст. VIII період незалежної України (1990 р. і дотепер), що поділений на етапи: Перший етап (1991-1993 рр.); Другий етап (1993-1998 рр.); Третій етап (поч. 2000-2010 рр.); IV етап (2010-2020 рр.).

1.2 Поняттєво-категоріальний апарат дослідження контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування

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. Саме тому сучасний процес реформування державного управління обумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів центрального, територіального та локального управління, та одночасно, - процес власного розвитку, набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномену делегованого управління як імперативу загальної політики в рамках Європейського Союзу. 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 [64, с. 34].

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.

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

Достовірність результатів науково-правових досліджень у значній мірі залежить від правильно обраної сукупності методів пізнання правових явищ

та наявності поняттєво-категоріального апарату, створеного на основі новітніх досягнень різних суспільних наук [65, с. 22].

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

«Діяльність» є філософською категорією, що використовується у значному переліку суспільних наук, включаючи право, оскільки вона складає, організаційно-діяльнісний рівень правової системи разом із юридично оформленими зв'язками і відносинами, формами реалізації права, різними видами правової поведінки людей [66, с. 463, 465]. У філософії діяльність розглядається як специфічна форма людського ставлення до світу, зміст якого полягає у цілеспрямованій зміні і перетворенні [67, с. 151]. Діяльність, завдяки своїй соціальній ролі, стає об'єктом правового регулювання, що надає їй широкі можливості у чіткому розмежуванні певних юридичних понять [68, с. 222]. Оскільки, діяльність – це специфічна форма активного ставлення людини до навколишнього світу, то зміст діяльності людини передбачає певне протиставлення суб'єкта й об'єкта діяльності [69, с. 151].

Таким чином, можна виділити певні ознаки діяльності, а саме: притаманність цього процесу виключно людині; цілеспрямованість - оскільки діяльність передбачає наявність мети. Цілеспрямованість також передбачає усвідомленість діяльності суб'єктом під час її здійснення. Тобто, завдяки своїй усвідомленості та цілеспрямованості, діяльність є системою дій, скерованих на досягнення певного результату.

Також, до знак діяльності відносяться: єдиний процесу, що поєднує пізнання явищ, предметів і матеріально-практичних дій; діяльність здійснюють лише соціальні суб'єкти; об'єктом діяльності є навколишнє середовище [70, с. 37–38]. Структурною одиницею діяльності є дія, тобто здійснення певної діяльності, сукупність вчинків. «Діяти» - означає здійснення чого-небудь певним способом, виявляти якусь діяльність [71, с. 744]. Зміст діяльності зумовлений специфікою тих об'єктів, на які вона спрямована (природних чи соціальних) [72, с. 25].

Таким чином, категорія діяльності відіграє значну методологічну роль у теоретико-правових дослідженнях суті та змісту діяльності державних органів щодо здійснюють контроль-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Здійснення контроль-наглядової діяльності у сфері надрокористування забезпечує усталений порядок у суспільних відносинах, додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, забезпечення охорони надр,

Діяльність притаманна лише людині. Тому, у соціальній системі діяльність розглядають як передумову появи нової властивості соціальної організації – формування суспільства [73, с. 48].

На думку Ю. В. Фененка, соціальна діяльність – являє собою сукупність соціально значущих дій суб'єктів в різних сферах, на різних рівнях соціальної організації суспільства, що переслідують певні цілі та інтереси і використовують заради досягнення цих цілей і задоволення інтересів різні засоби – економічні, соціальні, політичні, ідеологічні [74, с. 103].

Оскільки структура діяльності включає в себе мету. Крім цього, мета визначає і об'єкт (предмет) діяльності, яким можуть виступати явища природи, устрій суспільства, сама людина [65, с.24].

Діяльність завжди має свого носія – суб'єкта, який ставить цілі перетворення об'єктивної діяльності (об'єкт), проводить це цілеспрямоване перетворення, тобто здійснює діяльність [75, с. 52].

Істотною характеристикою людської діяльності є засіб – певне об'єктивоване явище, що дозволяє досягти мети діяльності. Саме він дозволяє зв'язати в одне ціле суб'єкта, об'єкт і саму діяльність.

Важливою ознакою будь-якої діяльності є проходження її динамічного процесу, що складається з низки стадій, спрямованих на досягнення

остаточного результату. Стадії слід розуміти як певну ділянку якого-небудь процесу, що виконує своє проміжне завдання.

Істотним аспектом діяльності є умови, під якими розуміють комплекс явищ і обставин, які уможливають діяльність. Умови поділяються на природні та суспільні. І хоча умови діяльності не є окремим елементом її структури, однак вони дозволяють більш повно охарактеризувати діяльність як специфічний спосіб взаємодії людини з довкіллям [65, с.24]. Найважливішим результатом людської діяльності виступають суспільні відносини. Відносини як філософська категорія характеризують спосіб буття всіх, без винятку, явищ і предметів у їх взаємному співіснуванні. Свого часу Г. В. Ф. Гегель зазначав: «Все, що існує, знаходиться у відносинах, і ці відносини є істина будь-якого існування» [76, с. 301].

Самостійним видом соціальної діяльності виступає правова діяльність, дослідженню якої присвячено праці таких вчених: С. Д. Гусарєв [77], В. М. Карташов [78], М. О. Теплюк [79].

Нарівні із терміном правова діяльність у науковій літературі використовується і термін юридичної діяльність. У наукових колах існує певна неузгодженість поглядів щодо співвідношення понять правова діяльність та юридичної діяльність. С. Д. Гусарєв пропонує розрізнати вище зазначені поняття, оскільки правова діяльність розглядається як один із видів соціальної діяльності, що здійснюється суб'єктами права, натомість юридична діяльність є різновидом правової діяльності, що здійснюється у сфері права [77, с. 85]. На нашу думку, поняття «правова діяльність» є поняттям ширшим, ніж поняття «юридичної діяльність».

Юридична діяльність (як різновид соціальної діяльності) розглядається як система компонентів, що характеризують порядок та умови здійснення такого виду діяльності, способи зовнішнього прояву та фіксації її результатів тощо. Юридична діяльність характеризується урегульованістю, метою та наявністю мотивацій і спрямована на досягнення певних цілей діяльності та

має багатоаспектний характер, оскільки здійснюється у різних сферах людської діяльності з огляду на регулятивні властивості права [80, с. 24].

На нашу думку, юридична діяльність являє собою сукупність дій, що спрямовані на досягнення результатів у сфері юриспруденції, з використанням засобів, що базуються на нормах закону.

Об'єктами юридичної діяльності є явища, процеси та предмети навколишнього світу, щодо яких здійснюється правовий вплив [81, с. 86–88]. До суб'єктів юридичної діяльності належать індивіди, колективи юристів, окремі юридичні інституційні утворення [82, с. 18].

У наукових колах існують різні підходи щодо визначення видів юридичної діяльності, а саме: І. Бевзюк [80, с. 24], С. Д. Гусарев [77, 85], Л. А. Луць [73, с. 8].

Серед розманітних видів професійної діяльності особливе місце посідає управлінська діяльність, яка присутня як компонент у будь-якій діяльності й містить всі структурні і функціональні елементи, характерні для будь-якої діяльності, що розглядається як вид державної діяльності, в межах якого практично реалізується виконавча влада [83, с. 19]. Діяльність, як об'єктивна реальність, є об'єктом управління. На нашу думку, для розуміння сутності поняття «управлінська діяльність», доцільно розкрити сутності поняття «управління».

Так, поняття «управління» являє собою функцію організованих систем (біологічних, технічних, соціальних), яка забезпечує режим діяльності, реалізацію її програми та мети [84]. Управління як соціальне явище і як сфера людської практики зародилося разом з цивілізацією, складно і тривало розвивалося в процесі її еволюції. Підтвердженням зазначеного є те, що теорія управління як самостійна наукова дисципліна оформилася лише на початку ХХ ст.

Управлінська діяльність є різновидом здійснення юридичної діяльності, характеризується особливим змістом та проявляється у відповідних формах. Поняття «зміст» трактується як «те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується», «суть, внутрішню особливість чого-небудь» [85, с. 624], а «форма» – як «зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд», «тип, будову, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом», «спосіб існування змісту, його внутрішню структуру, організацію і зовнішній вираз», «спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії» тощо [86, с. 617]. Доцільно погодитись із думкою Г. О. Бондаря, що форма є варіант зовнішнього відображення змісту окремої діяльності, а саме – управлінської, що дає підстави розглядати форму здійснення управлінської діяльності як певну однорідну діяльність державних органів, спрямовану на забезпечення належного функціонування механізму державного управління і досягнення правопорядку в суспільстві [65, с.24].

Загальнонаукове тлумачення форми завжди поєднується з категорією змісту. На думку М.К. Якимчука, під формою в загальному вигляді слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього оформлення змісту відповідної діяльності. Науковець звертає увагу на те, що аналіз сутності форми контролю можливий через виконання змісту поняття «форма управлінської діяльності», яке тлумачить як зовнішньо виявлену дію – волевиявлення посадової особи, здійснене в межах законності та її компетенції для досягнення визначеної управлінської мети [87, с. 229–230]. Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Вони дають уявлення про те, що і як робиться в цих органах зі здійснення їх компетенції. Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (установлення та застосування правових норм). Їх використовують головно

при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень [88, с. 158]. 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 [65, с.30].

Однією із форм здійснення управлінської діяльності є контрольно-наглядова діяльність, що покликана забезпечити дотримання законодавчих норм, а також дисципліни в здійсненні органами державної влади своїх повноважень.

Тобто, 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 надзорно-нагляду в Україні. Вирішення проблеми в цій сфері ускладнюють різні наукові підходи науковців щодо розуміння зазначених понять.

Державний контроль – феномен, що має глибокі історичні корені у всьому світі. Контроль є органічною частиною управління, однією з основних його функцій.

Поняття «контроль» походить від французького («controle») – перевірка або спостереження з метою перевірки. Водночас, розглядаючи поняття «контроль» з етимологічної точки зору в мовах інших держав, можна дійти висновку, що вище зазначене поняття набуває більш широке смислове навантаження. Так, американський словник, тлумачить термін «контроль» як здійснення домінуючого впливу, «здійснення влади, керувати» (exercise authority, Direct, command) [89, с. 486]. У сучасній італійській мові слово «controll/are (-olio)» означає «перевіряти», «контролювати» [90, с. 542].

Контроль виступає важливою ознакою змісту державного управління, а відтак є явищем багатограним та різноплановим. Це дає підстави розглядати його у наукових колах, як: функція управління Середя В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. [91, с. 251]; (О. Ф. Андрійко [92, с. 430]; О. Ю. Піддубний [93, с. 16]; спостереженні за законністю Т. С. Голоднова [94, с. 21]; як спосіб та засіб забезпечення законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади В. І. Курило [95, с. 13]; Світличний О. П. як ажлива складова владно-управлінської діяльності [96, с. 152].

Як слушно зазначає О.Ф. Андрійко, аналізуючи поняття контролю, науковці часто керуються своїм власним баченням, виділяючи тим самим той чи інший його аспект зазначеного поняття [97, с. 10]. Незважаючи на різні підходи авторів, щодо визначення контролю, доцільно зазначити, що протиріччя в них немає [98, с. 343].

Таким чином, контроль є специфічною формою діяльності, що знаходить своє відображення у різних сферах суспільних відносин, що дає можливість виділяти певні характерні особливості цього поняття.

У контексті дослідження контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування, ми розглядатимемо контроль як правову форму здійснення управлінської діяльності уповноважених державних органів та їх посадових осіб з метою щодо встановлення фактичних результатів діяльності суб'єктів та прийняття відповідних заходів регулятивно-охоронного характеру.

Як форма юридичної діяльності контроль характеризується такими ознаками: 1) контроль є виключною компетенцією органів державної влади або спеціально уповноважених ними суб'єктів [99, с. 13]. 2) контроль є нормативно врегульованою і такою, що спрямована на досягнення певного результату правового характеру, діяльністю. [100, с. 53]. 3) контроль є елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, що спрямований на забезпечення стабільності та захист суспільних відносин; 4) контроль являє собою систему послідовно здійснюваних суб'єктами права у

встановлених процесуальних формах дій [101, с. 13]; 5) об'єктом контролю як виду юридичної діяльності є певні суспільні відносини, на які безпосередньо він спрямований; 6) контроль має функціональну спрямованість, яка безпосередньо пов'язана із завданнями та цілями, що розв'язуються і стоять перед цим видом юридичної діяльності. [102, с. 36]; 7) державний контроль має своє оформлення в офіційних документах, що містять визначення характеру контролюючих дій, інформацію про стан справ і юридичні наслідки [97, с. 16].

З етимологічної точки зору «нагляд» розуміється як: спостереження з метою перевірки [103, с. 318]. Основне 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 [104, с. 223–224].

У наукових колах можна зустріти різні трактування поняття «нагляду», а саме: 1) забезпеченні законності (В.П. Беляєв) [105, с. 35]; 2) напрямок державної діяльності (Ярема О.О.) [106, с. 241]; 3) виявлення та попередження правопорушень (Ю. П. Битяк) [104, с. 223-224].

Таким чином, нагляд полягає в системному спостереженні уповноважених центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів і суб'єктів, з метою виявлення порушень законності.

Переходячи до розгляду сутності поняття державного нагляду, зазначимо, що існує велика кількість підходів до визначення цього терміна, а саме: дотримання спеціальних норм (Ю.С. Шемшученко) [107, с. 140]; (В.К. Колпаков), здійснення державними органами цільового спостереження [108, с. 675].

Виділяють наступні ознаки нагляду, а саме: застосування процесі нагляду державними органами заходів адміністративного впливу (В. В.

Шемчук) [109, с. 37]; здійснення виключно державними органами (М. С. Панова) [110, с. 12-13].

Отже, наглядова діяльність є складовою частиною державного управління, завдання якої полягає у здійсненні державними органами постійного, безперервного спостереження, моніторингу, проведення перевірок, за діяльністю підконтрольних об'єктів, з метою забезпечення дотримання законності, попередженні та припинення правопорушень, застосування заходів попередження.

У наукових колах існують різні точки зору з приводу співвідношення понять «контроль» і «нагляд». Так, певна група вчених є прихильниками думки щодо ототожнення понять «контролю» і «нагляду», а саме: М. В. Руденко [111, с. 29]; В. С. Шестак [112, с. 21].

Однак велика кількість науковців вказують саме на відмінність та необхідність розмежування понять «контроля» і «нагляду», а саме: С. М. Мельничук [113, с. 64]; Н. А. Горбова [64, с. 38]; О. Ю. Піддубний [93, с. 20]; О. Ф. Андрійко [97, с. 49]. Натомість Г. Яковлева, зазначає, що вище зазначені терміни не можна порівнювати [114, ст. 90].

Отже, розглянувши питання співвідношення понять «нагляд» з «контроль», можемо констатувати, що питання співвідношення понять «нагляд» з «контроль», стало на сьогоднішній день поширеним явищем, яке спостерігається у текстах нормативно-правових актів та потребує вдосконалення.

Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., № 1264-ХІІ, у розділі «Контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього природного середовища», теж не розмежовує вказані поняття. Також, помилковим є синонімічне вживання понять «контроль» і «нагляд», що спостерігається, зокрема, у Законі України «Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [115].

Враховуючи, що поняття нагляд і контроль, мають різний зміст, то на нашу думку, подібне синімічне застосування у нормах законів не є правильним і потребує суттєвого вдосконалення, оскільки із змісту статей вище наведених законодавчих актів не можна зрозуміти про який саме термін ідеться мова. Таким чином, доцільно розмежувувати зазначені поняття, що дозволить уникнути певних неузгодженостей у нормах законодавства та у результаті здійснення контрольних і наглядових функції органами публічної влади. Зазначену позицію підтримує Я. І. Маслова [116, с. 71].

Водночас, О. Г. Бондар пропонує розглядати контроль та нагляд у комплексі як єдине системне явище – контрольно-наглядову діяльність [65, с. 11].

Таким чином, доцільно зазначити, що контроль має принципові відмінності від нагляду, оскільки має статус родового поняття, що охоплює нагляд як особливий вид контролю. Контролем розуміється управлінська діяльність, спрямована налагодити функціонування об'єкта управління, про забезпечення законності та виконавської дисципліни.

Контроль являє собою спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта та отриманні інформації з метою прийняття відповідного управлінського рішення. Нагляд – виступає складовою контролю, водночас є самостійною категорією. Під наглядом розуміється здійснення відстеження дотримання встановленого порядку, правил, норм, стандартів дій або діяльності та можуть застосовувати заходи адміністративного примусу.

Метою контролю є усунення певної спостереження за діяльністю підконтрольного об'єкта, у той час, як мета нагляду полягає у виявленні порушень,

Нагляд має більш вузьку сферу застосування, а контроль є широкою правовою категорією, різновидом якої є нагляд, перевірка; контроль і нагляд є різними категоріями, але можуть перетинатися під час застосування у конкретній її сфері; нагляд має свої характерні риси і є різновидом контролю; нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковуються органу, що його здійснюють, а контроль здійснюється як щодо суб'єктів прямого підпорядкування, так і тих, що не мають прямого підпорядкування [94, с. 29]. Резюмуючи важливі риси та суттєві відмінності контролю та нагляду в системі державного управління, слід виділити їх завершальний етап та кінцеву мету: – при контролі – виявлення та вжиття заходів щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень в діяльності підконтрольного об'єкта з метою дотримання ним законності, доцільності та підвищення ефективності його діяльності; – при нагляді (адміністративному, а також банківському, технічному та іншому) – виявлення порушень обов'язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, як правило, адміністративно-правового характеру у вигляді попередження, припинення, відновлення та покарання щодо дотримання законності діяльності піднаглядних об'єктів. Таким чином, результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають: – усунення (коригування) виявлених недоліків; – оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів; – забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів; – вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства.

Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективність та результативність діяльності підконтрольного об'єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов'язкових вимог та в цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та

підзаконних нормативних актів та подальше застосування заходів державного примусу [64, с. 39].

Контрольно-наглядова діяльність всім галузям державного механізму. Контрольно-наглядова діяльність є окремими різновидом соціальної та юридичної діяльності, що характеризується двома групами ознак, а саме: загальними, до яких належать - наявність мети (усінення та виявлення наслідків від встановлених дій). До загальних рис науковці, також, відносять - взаємодію компонентів та відносну самостійність О.Г. Бондар [65, с. 38].; усвідомленість; здатність до самоорганізації; (М. С. Каган) [117, с. 186]. До спеціальних ознак контрольно-наглядової діяльності відносяться: державно-владний, цілеспрямований та організуючий характер [118]. Також, спеціальних ознак контрольно-наглядової діяльності доцільно віднести діяльність певної групи суб'єктів, що мають повноваження щодо здійсненню контролю і нагляду.

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

Контрольно-наглядова діяльність виступає однією із правових форм здійснення управлінської діяльності. Контрольна і наглядова діяльність держави є самостійними функціями державного управління. Таким чином, контроль і нагляд отримують організаційне оформлення як гілки державної влади.

Контрольно-наглядова діяльність здійснюється суб'єктами державними органами (органами публічної адміністрації), що наділені владними повноваженнями – державними органами. що мають державно-владний характер, а саме: державні органи, що здійснюють контрольні функції відповідно до їх повноважень (Держкоінспекція України, Держпраці

України, Держгеондра України); державні органи, які здійснюють контрольні повноваження лише в процесі діяльності (Кабінет Міністрів України).

Таким чином, до особливостей державно-владного характеру контрольної-наглядової діяльності належить реалізація контрольної та наглядової функції держави, що здійснюється уповноваженими державою органами відповідно до чинного законодавства.

Одна із ознак контрольної-наглядової діяльності є спрямованість на забезпечення законності у державному управлінні. Наприклад, С. С. Алексєєв, характеризуючи сутність законності, виділяє три елементи: загальнообов'язковість права; ідея законності; втілення двох перших елементів в особливому режимі суспільно-політичного життя [119, с. 188]. Як наслідок, у багатьох працях законність визначається саме як певний режим, порядок, стан суспільних відносин, який характеризується відповідністю їх (тобто відносин) законам та підзаконним нормативним актам [220, с. 125].

Учені по-різному трактують поняття законності її сутності і змісту. Наприклад, Ю. П. Битяк – як «умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси» [104, с. 237]; В. Б. Аверьянов – як «політико-правове явище, критерій правового життя суспільства» [98, с. 345].

Вищенаведене дає змогу зробити висновок, що законність у науковій літературі розглядається з різних позицій, однак найчастіше її характеризують як принцип державної діяльності, як метод державного управління, режим (стан) суспільних відносин [220, с. 30].

Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні в сучасних умовах обумовлюється низьким рівнем правопорядку. Це стосується як зовнішньої діяльності суб'єктів державного управління (управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною сферами), так і їх внутрішньо-організаційної діяльності).

Енциклопедичний словник трактує правопорядок як суспільний порядок, урегульований правом, законом [86].

Правопорядок – це цілісне інституційне соціально-правове явище, що являє собою самостійний феномен правової реальності.

Енциклопедичні видання визначають правопорядок (англ. law and order) як одну зі складових частин громадського порядку, що складається в результаті реалізації різних видів соціальних норм, які регулюють різноманітні сфери суспільного життя. Відзначається, що правопорядок регламентується правовими нормами, які прийняті у передбаченому у цій державі порядку [222, с. 345–346].

Він є загально визнаним наочним фактом і невід'ємною частиною офіційного, публічного і приватного правового життя, яке існує у суспільстві і щоденно має прояв у різноманітних обставинах життєдіяльності окремих особистостей та спільнот [223, с. 9-10].

Отже, встановлення правопорядку у суспільстві, який досягається за допомогою законності, є метою функціонування усієї правової системи держави і реалізується через правові форми державної діяльності, серед яких чільне місце займає контрольно-наглядова діяльність [65, с. 20].

Для того, що досягнути цих цілей, контрольно-наглядова діяльність повинна мати організуючий характер. Організаційний характер державно-управлінської діяльності розглядається як організація спільної діяльності посадових осіб органів державного управління в процесі виконавчої та розпорядницької діяльності [224, с. 7].

Контрольно-наглядова діяльність здійснює за допомогою правових засобів, що забезпечують досягнення мети, отримання результатів, що в сукупності утворюють механізм правового впливу. Так, юридичними засобами, є юридичні явища, застосування яких забезпечує досягнення юридичної цілі [225, с. 20] .

Здійснення контрольно-наглядової діяльності ґрунтується на принципах, які складають основу її реалізації. Термін «принцип» походить від латинського слова «principium», що трактується як: 1) основне, вихідне положення теорії, вчення тощо, керівна ідея, основне правило діяльності; 2) внутрішнє переконання, погляд, що означає норму поведінки; 3) основа устрою, дії будь-якого механізму, приладу [86, с. 409].

Під принципами права розуміють керівні ідеї, положення, провідні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [226, с. 201].

Доцільно погодитись із думкою О. П. Світличного, який зазначає, що принципи відображають властивості, що відповідають процесам розвитку суспільства. Розвиток суспільства призводить до певної корекції принципів, у тому числі й управлінні у сфері природних ресурсів. При цьому дотримання цих принципів є необхідною умовою органів публічної влади для забезпечення принципів верховенства права [227, с. 55].

Під принципами контролю і нагляду розуміють організаційні та правові основи здійснення контролю і нагляду, закріплені в нормативно-правових актах, що забезпечують його ефективність і результативність, відповідно до яких здійснюються функції.

Таким чином, принципи контрольно-наглядової діяльності становлять нормативні засади позитивного права, які виражають її сутність та спрямованість здійснення.

Отже, до специфічних ознак контрольно-наглядової діяльності можна віднести такі: 1) державно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер; 4) зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів зі здійснення контролю і нагляду за підлеглими структурами.

Викладене дає підстави визначити контрольно-наглядову діяльність як спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя однорідну діяльність уповноважених органів публічної

адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення та усунення конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів.

Контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім сферам суспільного життя.

Економічна система сучасної держави базується на сукупності елементів продуктивних сил, які є базисом розвитку системи виробничих відносин [228, с. 263].

Одним із значних секторів економіки України є гірничодобувний сектор. Гірнича (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. Гірнича 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-сировинних бази, а саме - сукупність розвіданих і попередньо оцінених запасів корисних копалин і супутніх компонентів, що може бути застосована в галузях економіки за умови отримання економічної вигоди на рівні, достатньому для провадження розширеного виробництва з метою забезпечення економічної безпеки держави.

Мінерально-сировинна база України є достатньо вагомою у світовому вимірі - 20 тис. родовищ і проявів 117 видів корисних копалин, з яких 8290 родовищ [229, с. 138].

Водночас, збільшення попиту на корисні копалини означає збільшення освоєння та експлуатації запасів, що призводить до виснаження території видобутку. Таким чином, інтенсивне використання надр взаємопов'язано із питанням охорони та раціонального використання надр, забезпечення якого безпосередньо залежить від здійснення контрольної-наглядової діяльності в сфері надрокористування.

В цьому контексті дослідження зазначеної проблематики, особливого значення набуває дослідження понятійно-категоріального апарату в сфері надрокористування, як адміністративно-правової категорії, з метою його уточнення та вдосконалення.

З метою дослідження терміна надрокористування, видається доцільним дослідити поняття «надра».

Поняття - це відображення явищ об'єктивної дійсності за їх істотними ознаками, думка, що виражає сутність явища. Термін являє собою поняття у відповідній знаковій формі, є його носієм, зовнішнім символом [300, с. 81]. Термінологія повинна бути по можливості стандартизована, сприяло б правильному тлумаченню правових норм. Нормативне вираження, застосування термінологічного апарату є надзвичайно актуальним для всіх без винятку галузей законодавства, оскільки становить складову частину процесу їх кодифікації та уніфікації [301, с. 53].

Поняття «надра» є ключовою правовою дефініцією, у сфері надрокористування, а також суміжних галузях природоресурсового права.

Доцільно зазначити, що незважаючи на той факт, що термін «надра» був визначен ще у період перебування України у складі Російської імперії та у складі СРСР, наукові дискусії щодо його визначення продовжуються, що свідчить про неоднозначність та недосконалість його трактування.

Перші спроби формування поняття «надра» відносяться до дорадянського періоду. Так, В.А.Удінцев зазначав, що: «...1) надра землі – надбання держави; частина майна власників поверхні землі» [302, с. 66]. Цієї ж думки дотримувався і О.Л. Боровиковський [303, с. 81].

У період перебування території України у складі СРСР понятійно-категоріальний апарат у сфері надрокористування досліджувався Г.С. Башмаковим [303, с. 29].

Відповідно до ст. 1 Кодексу України про надра, надра - це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [305].

Поняття «надра» містяться в нормативно-правових актах багатьох країн. Аналогічним по своєму змісту є поняття «надр», зазначені у законодавстві Країн СНД. Так, відповідно до ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про надра та надрокористування» від 27 січня 1996 р. № 2828 надра є частиною земної кори, що розташована нижче ґрунтового шару, а за його відсутності – нижче земної поверхні й дна морів, озер, річок та інших водойм, яка простягається до глибин, доступних для проведення операцій надрокористування з урахуванням науково-технічного прогресу [306]; Законі Киргизької Республіки «Про надра» (ст. 3) [307]. В Кодексі про надра Республіки Білорусь, надра є частиною земної кори, що розташована нижче ґрунтового шару, а при його відсутності - нижче земної поверхні, дна водойм, водотоків. [308]; у ст. 1.1. Закону «Про надра» республіки Таджикистан [309]; Законі «Про надра» республіки Узбекистан [310].

Доцільно зазначити, що поняття «надра», вказані в законодавстві про надра країн СНД мають багато спільних рис, а іноді й повністю збігаються.

Зовсім інший підхід щодо визначення поняття «надра», спостерігається у нормативних актах ЄС.

Основним законодавчим актом, що регулює гірничі відносини в Федеративній Республіці Німеччина, є Федеральний Гірничий закон ФРН від 13 серпня 1980 р. (Federal Mining Act of 13 August 1980). Відповідно до положень Р. 4. Під дефініцією «надра» розуміють територію, що є предметом ліцензії на розвідку, або власності на видобуток, є частиною земної кулі, обмежений прямими лініями на поверхні і перпендикулярними поверхнями на певну глибину, якщо тільки межі області дії цей закон вимагає іншого розмежування [311]. Федеральний гірничий закон 1999 р. (MinroG) Республіки Австрія, що є основним законодавчим актом австрійського гірничого законодавства не застосовує дефініцію «надра», водночас, використовує такі поняття як мінеральні ресурси, мінерал, мінеральна сировина [312]. Юридична дефініція «надра» за законодавством Італійської Республіки (Definizione legislativa del sottosuolo) зазначена у ст. 840 Цивільного кодексу Італії (Р.Д. 16 березня 1942 р., №262), являє собою - комплекс шарів ґрунту, що лежать під поверхнею землі, а також розташовані нижче дна моря, в яких містяться приховані різні види корисних копалин [313]; у Положенні «Про надання надр у концесію та одержання дозволів на комунальні землі» (Regolamento per la concessione del sottosuolo e autorizzazione per il suolo comunale) CAPO I. ART. 2. [314]. Французький гірничий кодекс безпосередньо не містить дефініції «надра». Водночас, Р. I. ART 6. зазначено поняття «мінеральні ресурси», під якими розуміють, мінеральну концентрацію природного, твердого, неорганічного або скам'янілого матеріалу в корі, незалежно від форми, кількості, сорту або якості [315]. Гірниче законодавство Республіки Польща представлено Законом «Геологічне і гірниче право» («Prawo geologiczne i górnictwo») від 9 червня 2011р., що містить поняття - «розкопаний мінерал» [316]. Гірничий закон Словенії 2010 р. застосовує термін «гірський простір» [317].

Таким чином, на відміну від країн СНД, законодавство ЄС не має єдиного підходу до визначення поняття «надра», а використовує поняття

«ресурси надр», «мінеральні ресурси» та «мінеральна сировина», «гірський простір», «надра», «розкопаний мінерал».

Водночас, законодавче визначення дифініції надр за законодавством України, не розкриває зміст поняття та його ознаки як об'єкту правовідносин у сфері надрокористування.

Також, питання щодо визначення дифініції «надра» залишається дискусійним і в сучасній юридичній науці, що на наш погляд можна пояснити, по-перше складністю надр як природного об'єкта, по-друге, поняття «надра» є одночасно поняттям правовим і геологічним.

Узагальнюючи погляди науковців щодо юридичної категорії «надра», слід зазначити, що загалом вчені зосереджують увагу на певних складових дифініції «надра», а саме: території (простору) (Макаренко О.Ю.) [318, с. 6]; частина природного середовища (Шем'яков О. П.) [319, с. 20]; (Шульга Є.В.) [320]; як двохрівневу інтеграційно-диференційовану модель (Кірін Р.С.) [321, с.8].

Таким чином, аналіз дослідження законодавчого визначення категорії «надра» науковцями дає підставу зробити наступні визначення. Загалом вчені зосереджують увагу на певних складових, а саме: 1) території (простіру); 2) розглядають надра, як складову навкоришнього природного середовища. У цьому контексті доцільно погодитись з думкою О.П. Світличного, що у визначених поняттях є чимало правових колізій і не узгоджених принципових позицій [322, с.114].

У наукових колах поняття «надра» часто ототожнюють з поняттям «корисних копалин». Відповідно до ст. 5 КУпН, «корисні копалини» - мінеральні речовини в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водойми, які за кількістю, якістю та умовами залягання є природними для промислового використання [305]. На нашу думку, використовувати поняття «надра» та «корисні копалини» як синоніми неможливо, тому що поняття «надра» більш широке і багатогранне. Корисні копалини являють собою

нагромадження мінеральних утворень органічного і неорганічного походження у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод і газів в межах земної кори. Таким чином, корисні копалини є складовою частиною надр та виступають об'єктом гірничих відносин.

На наш погляд, юридична категорія «надра» містить наступні складові, а саме: 1) просторову складову - частина земної кори; поверхня суші; дно водних об'єктів; 2) вертикальну просторову складову, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння; 3) третя складова - встановлює межі освоєння надр, що трактуються законодавцем, як глибини, що доступні для геологічного вивчення та освоєння.

Однією із складових, що зазначені у законодавчому визначенні поняття «надра» є поняття «земна кора». Законодавець трактує місцезнаходження надр в межах земної поверхні, як в межах «частини земної кори». Відповідно положення ст.1 Кодексу України про надра [305], надра - це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші. На нашу думку, зазначене трактування поняття «надра» є недостатньо обґрунтованим а потребує уточнення. «Земна кора» є зовнішня тверда оболонка Землі, верхня частина літосфери (континентальна та океанічна) [323, с. 428].

Таким чином, виходячи із змісту ст.1 Кодексу України про надра, є незрозумілим яку саме частину земної кори займають надра.

Доцільно зауважити, що розповсюдження надр в земній корі є нерівномірним. Кожна держава, у тому числі і Україна характеризується різною геологічною та тектонічною будовою надр. Територія України має складну тектонічну будову, що складається із Східноєвропейської платформи, у межах знаходяться такі тектонічні структури: Український щит, Волино-Подільську плиту, Галицько-Волинську і Дніпровсько-Донецьку западини, Донецьку складчасту область, Воронезький кристалічний масив, Причорноморську западину, що нараховує 3,5-4 млрд років [324]. Корисні

копалини, в залежності від особливості їх природного утворення можуть знаходитись на різній глибині (в межах осадкового, гранітного і базальтового шарів), а також, можуть виходити на поверхню землі, утворюючи єдине геологічне середовище. На думку В.С. Білецького, геологічне середовище - частина земної кори (гірські породи, ґрунти, донні відкладення, підземні води тощо), яке взаємодіє з елементами ландшафту, атмосферою та поверхневими водами і може зазнавати впливу техногенної діяльності [323, с. 237].

Отже, враховуючи вище зазначене, надра являють собою багатокomпонентну природну систему - геологічне середовище, що складаються із гірських порід, газів, підземних вод. Таким чином, можна зробити висновок, надра є частиною геологічного середовища Літосфери.

Застосування словосполучення «поверхня суші» кореспондується з такими поняттями як, земна поверхня, ґрунти, суходіл, земельні ресурси. В основі цих понять лежить поняття «земля». В контексті місцезнаходження надр поверхня землі розглядається як територія, в межах якої містяться корисні копалини. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель», «земля» це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [325].

Виходячи зі змісту поняття, поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами утворюють єдиний простір, в якому надра виступають одним із компонентів навколишнього середовища. На нашу думку, враховуючи вищенаведене словосполучення поверхня суші, доречно замінити на словосполучення «поверхня земної кори».

Значні запаси корисних копалин надр розповсюджені під водною поверхнею, що зазначена в понятті «надра», як «дном водоймищ». Водоймище - природне або штучне заглиблення в землі, у якому нагромаджується й затримується вода [86, с.87]. Водний Кодекс України визначає водний об'єкт (ст.1.), як природний або створений штучно елемент довкілля, в якому

зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт) [326].

Одним із найважливіших компонентів навколишнього середовища, де знаходяться поклади корисних копалин надр є континентальний шельф. Територія України, що належить до Українського Причорномор'я, має цілу низку родовищ корисних копалин. Дослідження понятійного апарату, який застосовується у межах правового регулювання надрокористання, набуває особливого значення у контексті використання території континентального шельфу для геологічного вивчення та видобутку корисних копалин. Відповідно до ч. 1. ст. 77 Конвенції ООН з морського права 1982 р. Прибережна держава здійснює над континентальним шельфом суверенні права з метою його розвідки і розробки його природних ресурсів [327]. Корисні копалини, що знаходяться на поверхні і в надрах континентального шельфу відносяться до одного із компонентів природних ресурсів континентального шельфу України [328, с. 308].

Таким чином, враховуючи положення Водного Кодексу України, на нашу думку, законодавець поняття «надра» доцільно доповнити словосполученням «водний об'єкт».

Також, дефініція «надра» потребує уточнення в частині, що торкається глибини геологічного вивчення та освоєння надр. Доцільно звернути увагу на той факт, що глибина геологічного вивчення є відносним поняттям, оскільки науково-технічний прогрес постійно дозволяє вдосконалювати техніку і застосувати новітні технології, за допомогою яких можливо змінювати глибину видобування корисних копалин.

Корисні копалини, що належать до осадового шару порід (коливається від декількох метрів до 10-15 км), гранітного шару порід складений магматичними і метафізичними породами – 50-70 км) і базальтового шарів порід від 5-30 км.). Потужність земної кори 40 і більше км.

Верхньою межею геологічного середовища прийнято вважати денну поверхню, а нижня визначається глибиною техногенного проникнення людини в літосферу - до 1-1,5 км в районах гірничодобувних робіт і 10 км і більше для областей нафтогазовидобутку. Так, геологічне вивчення та освоєння нафтових родовищ проводиться на глибинах до 5-9 км. Розвідка і експлуатація вугільних родовищ ведеться до глибини 1000-1500 м., металевих корисних копалин - 500 м, для родовищ золота і алмазів вона збільшується до глибин 1-3 км., в окремих випадках - близько 3500 м. [329, с. 72].

Також, доцільно звернути увагу на той факт, що розповсюдження корисних копалин зосереджено в межах поверхні землі, що співпадає з територією державного кордону і простягається до центру Землі.

Таким чином, враховуючи вищенаведене з метою уточнення юридичної категорії «надра», законодавче визначення поняття «надра» доцільно викласти в наступній редакції, а саме: надра являють собою частину геологічного середовища, що включає гірські породи (корисні копалини), які знаходяться в межах державного кордону держави і території її континентального шельфу та простягається від поверхні землі до меж їх природного розташування в земній корі.

Законодавство про надра не містить визначення поняття надрокористування. Водночас, термін надрокористування 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 надрокористування, доцільно з'ясувати сутність та зміст базового поняття «природокористування».

Визначення поняття «природокористування», також не міститься в нормах екологічного права, що породжує незгодженість у його трактуванні у наукових колах.

Для об'єктивного розуміння сутності права користування надрами як одного із видів права природокористування слід, насамперед, розібратися зі змістом поняття «природокористування». Природокористування за М. Ф. Реймерсом – це сукупність усіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу та заходів для його збереження. Воно включає в себе: а) вилучення і переробку природних ресурсів, їх відновлення або відтворення; б) використання і охорону природних умов життя; в) збереження (підтримка), відтворення (відновлення) і раціональна зміна екологічного балансу (рівноваги) природних систем, що слугує основою збереження природно-ресурсного потенціалу розвитку суспільств; г) використання природних ресурсів в процесі суспільного виробництва з метою задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства [330, с. 404–405] Юридична енциклопедія визначає природокористування як використання властивостей навколишнього природного середовища для задоволення економічних, екологічних, оздоровчих, лікувальних, культурних, естетичних та інших потреб людини і суспільства [222, с. 754]. На думку М. В. Шульги, природокористування – це використання корисних для людини властивостей навколишнього середовища – екологічних, економічних, культурних та оздоровчих [331, с. 210]. М. Дейнега характеризує поняття «природокористування» як правову категорію можна визначити як основну форму взаємодії людини (або інших похідних від неї суспільних формацій) і навколишнього природного середовища, що реалізується через систему заходів, спрямованих на використання й відтворення природних ресурсів, створення умов для їх відновлення, охорону природних об'єктів і навколишнього природного середовища в цілому, з метою задоволення різноманітних потреб [332, с. 210]. Так, О. Г. Котеньов виділяє основні ознаки природокористування як суспільного явища, яке підлягає правовому

регулюванню, а саме: природокористування – це процес, тобто послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається в закономірному порядку; у природокористуванні завжди наявна присутність людини (або інших похідних від неї суспільних формацій); мета природокористування – задоволення потреб людини, суспільства та держави; природокористування має вольовий характер; природокористування завжди повинно мати характер правомірної діяльності (має бути врегульовано правом) [333, с. 25].

Задля з'ясування суті і змісту природокористування як правової категорії необхідним є співвідношення визначеного поняття із суміжними поняттями, зокрема «використання природних ресурсів». Чинне законодавство України не містить визначення понять «природокористування» і «використання природних ресурсів», а регламентація тих чи інших видів природокористування здійснюється нормами окремих поресурсових актів. У науковій літературі також мало поданий аналіз розмежування цих понять, а підходи до такого розмежування різняться. Під використанням природних ресурсів науковці розуміють врегульовану нормами права діяльність людей, яка полягає у вилученні і споживанні корисних властивостей відповідних об'єктів та яка безпосередньо спрямована на таке вилучення й споживання [334, с. 53]; На думку Н. Р. Кобецької, термін «використання природних ресурсів» є більш прийнятний для характеристики конкретного виду діяльності щодо отримання користі, вилучення матеріальних чи нематеріальних компонентів природоресурсної матерії [335, с. 48].

Поняття «надрокористування» 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 [336, с. 120].

Під надрокористуванням доцільно визначити розуміється діяльність користувачів надр щодо видобутку корисних копалин та їх геологічного вивчення, що здійснюється відповідно до норм законодавства.

Таким чином, вище наведене дає підстави сформулювати поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування як діяльності уповноважених органів публічної адміністрації та суб'єктів громадського контролю, що спрямована на здійснення державного контролю і нагляду за повнотою геологічного вивчення надр, за їх раціональним використанням та охороною, забезпеченням безпеки на гірничих підприємствах.

Враховуючи, вище зазначене, доцільно зробити наступні висновки.

Виявлені теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності, що стосуються категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Уточнено поняття «надра» та «надрокористування», як ключових правових дефініції, у сфері надрокористування, а також суміжних галузях природоресурсового права. Встановлено, що питання щодо визначення дефініції «надра» залишається дискусійним в сучасній юридичній науці, оскільки відноситься, як до правового поняття, так і поняття геологічного.

Обґрунтовано, що юридична категорія «надра» містить наступні складові, а саме: 1) просторову складову - частина земної кори; поверхня суші; дно водних об'єктів; 2) вертикальну просторову складову, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння; 3) третя складова - встановлює межі освоєння надр, що трактуються законодавцем, як глибини, що доступні для геологічного вивчення та освоєння. Встановлено, що дефініція «надра» потребує уточнення в частині, що торкається глибини геологічного вивчення та освоєння надр.

Доведена необхідність вдосконалення поняття «надра», що доцільно викласти в наступній редакції, а саме: надра являють собою частину геологічного середовища, що включає гірські породи (корисні копалини), які знаходяться в межах державного кордону держави і території її континентального шельфу та простягається від поверхні землі до меж їх природного розташування в земній корі.

Проаналізована дефініція «надра» за законодавством країн СНД, а саме: законодавство Республіки Казахстан, Республіка Білорусь, Республік Молдова. Встановлено, що поняття «надра», країн СНД мають багато спільних рис, а іноді і повністю збігаються. Проаналізована дефініція «надра» за законодавством ЄС, а саме: Федеральний Гірничий закон ФРН від 13 серпня 1980 р. (Federal Mining Act of 13 August 1980); дефініція «надра» за законодавством Італійської Республіки (Definizione legislativa del sottosuolo) зазначена у ст. 840 Цивільного кодексу Італії (Р.Д. 16 березня 1942 р., №262), Положення «Про надання надр у концесію та одержання дозволів на комунальні землі» (Regolamento per la concessione del sottosuolo e autorizzazione per il suolo comunale) CAPO I. ART. 2. Profili civilistici di diritto minerario - Цивільно-правові профілі гірничого права Італії; Гірничий кодекс Франції, Гірниче законодавство Республіки Польща представлено Законом «Геологічне і гірниче право» («Prawo geologiczne i górnictwo»); Гірничий закон Словенії 2010 р. Razglašam Zakon o rudarstvu (ZRud-1); Гірничий закон 1993 р. Угорщині Act XLVIII of 1993 on Mining; Закон «Про надра» від 5 липня 1995 р. г. № I-1034. Литовської Республіки є Закон «Про надра» від 5 липня 1995 р. г. № I-1034. Встановлено, що у законодавстві ЄС не має єдиного підходу до визначення дефініції «надра». У законодавстві ЄС застосовуються поняття «ресурси надр», «мінеральні ресурси» та «мінеральна сировина», «гірський простір», «надра», «розкопаний мінерал».

Встановлено, що законодавство про надра не містить визначення поняття надрокористування. Надано визначення поняття «надрокористування» під яким розуміється, діяльність користувачів надр

щодо видобутку корисних копалин та їх геологічного вивчення, що здійснюється відповідно до норм законодавства.

Уточнено поняттєво-категоріальний апарат контрольно-наглядової діяльності через такі категорії: «діяльність», «правова діяльність», «соціальна діяльність», «юридична діяльність», «управлінська діяльність», «контроль», «нагляд», «контрольно-наглядова діяльність», «контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування».

Надано визначення поняття «контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування» як діяльності уповноважених органів публічної адміністрації та суб'єктів громадського контролю, що спрямована на здійснення державного контролю і нагляду за повнотою геологічного вивчення надр, за їх раціональним використанням та охороною, забезпеченням безпеки на гірничих підприємствах. Досліджено сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Окреслено ознаки контрольно-наглядової діяльності як окремого різновиду соціальної діяльності загалом і юридичної діяльності зокрема. Встановлено, що контрольно-наглядовій діяльності притаманні дві групи ознак: загальні, що характеризують її як діяльність у цілому, та спеціальні, що визначають її як правове явище. Серед загальних ознак можна виділити такі: 1) наявність компонентів (мета, засіб, результат, процес здійснення), пов'язаних сутнісно-змістовним характером; 2) взаємодію цих компонентів; 3) відносну самостійність. До специфічних ознак контрольно-наглядової діяльності варто віднести такі: 1) державновладний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується за допомогою правових засобів; 4) її зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів щодо здійснення контролю й нагляду за підлеглими структурами; 5) ця діяльність пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність.

1.3 Інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування: сутність, зміст та місце у системі адміністративного права

Одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України є належне забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективне їх використання, пов'язуються з такими факторами: цінність і невідновлюваність природних мінеральних ресурсів зумовлюють необхідність їх раціонального та ощадливого використання. Проблема розвитку мінерально-сировинної бази України як матеріальної основи зростання національної економіки потребує зваженого системного підходу, оптимальним варіантом якого є збалансоване використання ресурсів держави та запровадження інноваційно-інвестиційного механізму надрокористування [337].

Одним із інструментів забезпечення раціонального використання і охорони надр, здійснення ефективного надрокористування є наявність ефективного інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Інститути права є окремими елементами в системі права, формування яких обумовлено метою правового регулювання.

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 [338, с. 79].

Тобто, норми права створюють галузь права не безпосередньо, а через інститути [339, с. 338].

Поняття «інститут» походить від латинського «institutum», що означає «організація, лад; запроваджений порядок» [86, с. 307].

Дефініція «інститут» має універсальне значення, що дозволяє застосовувати його в різних напрямках наукових досліджень, включаючи право.

Теоретико-правові дослідження дефініції «інститут права», були предметом наукових праць Н.М. Пархоменко [340, с. 198]; Л.І. Заморської [338, с. 81]; Гаврилюка А.М. [341, с. 103]; Луць Л. А. [73, с. 159]; Погребного І. М. [342, с. 65]; О. Кірімова [343, с. 14–15].

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 [340, 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 [338, с. 81]. О. 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. При тому, звертає увагу на його відносну самостійність у регламентації відокремлених видових суспільних відносин всередині конкретної галузі, так як правові спільності, які не володіють даною ознакою, зливаються, утворюють єдине поле, не можуть виступати у якості окремих структурних елементів [343, с. 14–15].

А М. Колодій, В В. Копейчиков і 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 [344, с.200].

Таким чином, правовий інститут – це певна група (сукупність) або система правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини. Зазвичай, це порівняно невелика спільність норм, специфіка та автономність якої не виходять за рамки однієї галузі права.

Тобто, інтегрування правових норм в правові інститути відбувається внаслідок свідомої типізації правознавцем юридичних норм в комплекси норм, що призводить до формування та розвитку правового інституту [341, с. 103].

Відмінність інституту від галузі у цьому випадку полягає у тому, що інститут регулює не усю сукупність відповідних суспільних відносин, а лише різні сторони, особливості одного типового суспільного відношення [345, с. 82].

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

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 [305].

Поняття «надрокористування» 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 [336, с. 320].

Таким чином, інститут надрокористування регулює однорідну сукупність суспільних відносин, щодо охорони та раціонального використання надр, а також діяльності гірничих підприємств, що пов'язана із видобутком корисних копалин і забезпечення безпеки при їх розробці. Таким чином, у сфері надрокористування існує дві споріднених групи суспільних відносин, що об'єднанні одним загальним елементом (об'єктом) – корисними копалинами.

Інститут надрокористування характеризується наступними ознаками, а саме: наявністю однорідних суспільних відносин; самостійність у межах галузі екологічного та природоресурсового права; юридичною єдністю правових норм (закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» регулює відносини у сфері екологічного права та надрокористування).

Одна із структурних частин (підрозділів) суспільних відносин у сфері надрокористування направлена на охорону та раціональне використання надр.

Мінерально-сировинна база України є достатньо вагомою у світовому вимірі. Однак через складне становище економіки держави, темпи та обсяги відтворення власної мінерально-сировинної бази не відповідають потребам країни. Цінність і невідновлюваність природних мінеральних ресурсів зумовлюють необхідність їх раціонального та ощадливого використання.

В умовах ринкової економіки державна політика має бути спрямована на забезпечення довгострокових публічних інтересів народу, адже багатства надр є надбанням не лише сучасного, а й майбутнього поколінь [346, с. 70].

Одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України є належне забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинних ресурсах та ефективне їх використання.

На сьогодні на надра дуже впливає господарська діяльність, розширення гідротехнічного будівництва, значних водогосподарських споруд (каналів, водосховищ), багатоповерхових будинків, системи автомобільних і залізничних шляхів, функціонування промислових підприємств теж негативно позначається на стані надр [347, с. 77].

Розробка родовищ корисних копалин, їх переробка призводять, по-перше, до зміни властивостей і складу ґрунтів, адже користування надрами є неможливим без використання земельної ділянки, по-друге, до погіршення якості підземних і поверхневих вод. Безконтрольне видобування підземних вод тягне за собою просідання земної поверхні, що зумовлює потребу урахувати негативний вплив цього процесу на надра, їх екологічну систему при подальшому вдосконаленні законодавства щодо використання й охорони останніх [346, с. 75].

Проблемі дослідженню охорони надр, присвячені праці багатьох вчених, а саме: Т.В.Лісової [346, с. 75]; О. П. Шем'якова [319, с. 15].

Правові вимоги до забезпечення охорони надр передбачені багатьма статтями КУпН і виявляються в особливому порядку надання надр у користування, в системі прав і обов'язків їх користувачів, у безпосередньому процесі їх експлуатації [349, с. 178].

Так, у ст. 56 КУпН установлені такі основні вимоги в галузі охорони надр: забезпечення повного й комплексного геологічного вивчення надр; додержання закріпленого законодавством порядку надання надр у користування й заборона самовільного користування ними; раціональне вилучення й використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з

користуванням надрами; збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших чинників, що впливають на їх якість і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розроблення; запобігання необґрунтованій і самовільній забудові площ залягання корисних копалин і дотримання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища [305].

У Методиці визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами, затверджена наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 серпня 2011 р., № 303 [350], охорона надр тлумачиться як сукупність заходів, що забезпечують найповніше комплексне вилучення корисних копалин, збереження або припустимі зміни геоморфологічних структур, властивостей та екологічного стану верхнього шару літосфери.

Доктринальне визначення поняття «охорона надр» зосереджується на ознаці системності. Зазвичай науковці розуміють його як систему засобів, закріплених у нормативно-правових актах і спрямованих на відвернення пошкодження, виснаження та іншого негативного впливу на стан надр. Більш розширені визначення включають до цієї системи засобів підтримання надр у належному стані [351, с. 341]. Правове впорядкування відносини у сфері охорони надр, як видається, не повинно обмежуватися лише раціональним і комплексним їх використанням. Для такого об'єкта правової охорони, як надра, важливе значення мають не тільки комплексність їх експлуатації, а й

охорона, адже, наприклад, безсистемне розроблення родовищ корисних копалин може призвести до незворотних екологічних наслідків [346, с. 40].

Правову охорону надр, як зазначає Н. Р. Кобецька, можна тлумачити як комплекс закріплених законодавством організаційних, технічних, екологічних, економічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання цих надр, недопущення безгосподарного, самовільного надрокористування, запобігання їх забрудненню, збереження запасів корисних копалин, ведення господарської діяльності щодо надр з дотриманням екологічної безпеки [349, с. 178]. На думку О. П. Шем'якова, правова охорона надр охоплює систему державних і громадських заходів, об'єднаних спільною організаційною діяльністю стосовно забезпечення виконання законодавства про надра. Це сукупність юридичних норм, що встановлюють різносторонні вимоги й засоби охорони надр, спрямовані на зберігання та підтримання належного екологічного стану надр, як складової частини навколишнього природного середовища [319, с. 15]. Своє трактування цього поняття дає О. М. Олійник: – це система встановлених і закріплених у нормах права засобів охорони надр, спрямована на запобігання негативному впливу природних чинників та антропогенної діяльності на стан надр як елемента навколишнього природного середовища, на зберігання й підтримки у належному екологічному стану останніх [348, с. 10].

Лісова Т.В. вказує, що правова охорона надр полягає у правовому забезпеченні заходів, що спрямовані на ефективне вилучення з надр корисних копалин з одночасним збереженням належної якості довкілля, що має забезпечити безпеку здоров'я і життя людей, задоволення їх екологічних та економічних інтересів, економічну безпеку держави [346, с. 75].

Таким чином, охорона надр є комплексом заходів, спрямованих на здійснення повноти геологічного вивчення надр, дотримання норм та нормативів при видобутку корисних копалин, не допущення їх самовільного видобутку.

Нарівні із поняттям «охорони надр», доцільно розглянути і поняття «правової охорона надр».

На нашу думку, правова охорона надр – це врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на: збереження надр як складової навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального їх використання, попередження виснаження й забруднення, що здійснюється з метою комплексного видобутку корисних копалин з надр.

Незважаючи на необхідність охорони корисних копалин, як природного ресурсу, що належить до невідновлюваних ресурсів, законодавче визначення у законодавстві про надра відсутнє, а правові норми сучасного законодавства спрямовані насамперед на охорону надр від їх нераціонального використання.

Спираючись на викладене, вбачаємо необхідним законодавчого закріпити в КУпН поняття «правова охорона надр».

Також, одна із структурних частин (суспільних відносин у сфері надрокористування направлена на раціональне використання надр.

Сутність раціонального використання природних ресурсів слід розглядати з позицій максимального задоволення потреб народного господарства у паливі та сировині на основі мінімального ризику і найбільш повного використання всіх компонентів корисної копалини при оптимальному співвідношенні витрат і отриманого результату без нанесення шкоди довкіллю. Таким чином, заходи щодо раціонального використання ресурсів надр зростаючою мірою набувають не тільки економічний, але і природоохоронний характер. Основними вимогами в галузі охорони надр при підземній розробці вугільних родовищ є: найбільш повне вилучення з надр і раціональне використання запасів вугілля; охорона вугільних родовищ від підробок, затоплення, обводнення і пожеж; запобігання шкідливого впливу очисних робіт на підземні споруди [352, с. 25].

Таким чином, гірничодобувні підприємства, зобов'язані здійснювати попереджувальні заходи, що забезпечують збереження земної поверхні та розташованих на ній водойм, лісів та інших природних об'єктів від шкідливого впливу робіт.

Тобто, основними критеріями дотримання вимог щодо охорони надр є раціональність і комплексність їх експлуатації. Правові норми законодавства у сфері надрокористування, спрямовані насамперед на охорону надр від їх нераціонального використання. оскільки саме некомплексна розробка родовищ корисних копалин може призвести до необоротних наслідків.

У сфері надрокористування використовується поняття «використання надр» і «користування надрами».

Так, у ст. 4. КУпН, надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування; ст. 14. Види користування надрами. ст. 15. Строки користування надрами; ст. 16. Спеціальні дозволи на користування надрами. ст. 24. Права та обов'язки користувачів надр. ст. 26. Припинення права користування надрами. Розділ V. Користування надрами для розробки родовищ корисних копалин і для цілей не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. ст. 64. Порядок розгляду спорів з питань користування надрами [305].

Право користування надрами в об'єктивному значенні як комплекс правових норм, що встановлюють порядок вилучення будь-яких корисних властивостей надр. Право користування надрами б суб'єктивному значенні як закріплену нормами права можливість вилучення корисних властивостей надр для задоволення потреб власника чи інших користувачів [353, с. 60].

Водночас, ст. 5. використовує поняття «використання надр». Так, у ст. 5. КУпН, зазначено, що Державний фонд надр включає як ділянки надр, що використовуються, так і ділянки надр, не залучені до використання; Стаття 11. Органи, що здійснюють державне управління у галузі геологічного

вивчення, використання і охорони надр; Стаття 60. Завдання державного контролю і нагляду за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною [305].

Таким чином, норми законодавства про надра застосовують поняття «використання надр» і «користування надрами» як синоніми, надаючи їм однакове значення.

Водночас, вище зазначені терміни мають різне значення, особливо щодо відношення до такого особливого природного ресурсу, як надра.

Корисні копалини, на відміну від інших природних ресурсів є невідновним ресурсом. Також, умови видобування (відкритий спосіб – кар'єр та закритий спосіб – шахти) тягне за собою негативний вплив на довкілля, залишаючи пустоти у земної корі та порушення ландшафту (зняття поверхневого шару ґрунту, вирубки лісів).

Таким чином, відповідно до ст. 2, завданням КУпН є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр [305].

На нашу думку, вище зазначені поняття мають різний зміст. Доцільно погодитись із думкою О.Ю. Макаренко, що зміст права користування природних об'єктів не містить жодний нормативний акт [354, с. 214]. Відповідно до ст. 4. КУпН, надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування, для геологічного вивчення, видобування корисних копалин; будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (ст. 14). Користувачами надр можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи (ст.13) [305].

Право користування розглядається як застосування корисних властивостей речі у процесі споживання.

Право користування надрами в об'єктивному значенні як комплекс правових норм, що встановлюють порядок вилучення будь-яких корисних властивостей надр. Право користування надрами в суб'єктивному значенні як закріплену нормами права можливість вилучення корисних властивостей надр для задоволення потреб власника чи інших користувачів [318, с. 60].

На думку Г.С. Башмакова, мета користування полягає у повному вилученні із надр усіх запасів виявлених корисних копалин, які мають промислове значення [304, с. 78]. З цією позицією вченого, на нашу думку не можна погодитись, оскільки вилучення всіх запасів корисних копалин із частини підземного або наземного простору належить до поняття «використання надр».

Водночас, нелогічним в цьому контексті виглядає застосування саме поняття «користування», оскільки у процесі використання надр, здійснюється вилучення корисних копалин із поверхні землі або підземного середовища. Користування передбачає повернення речі у вигляді, що не зазнало змін, в той же час, використовуючи корисні властивості даного об'єкта. Так, користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб передбачає повернення її власнику після закінчення строку оренди в придатному для подальшого користування стані.

Відповідно до ст. 24 Закону Україна «Про оренду землі», орендодавець зобов'язаний передати в користування земельну ділянку у стані, що відповідає умовам договору оренди; використання земельної ділянки за цільовим призначенням згідно з договором оренди; дотримання екологічної безпеки землекористування та збереження родючості ґрунтів [355].

В той час, під час експлуатації родовищ корисних копалин з метою здійснення видобутку корисних копалин, а також виконання робіт щодо

здійснення діяльності, передбачених угодою про розподіл продукції, територія залягання корисних копалин зазнає незворотньої зміни, що призводить до пошкодження природного середовища.

На нашу думку, враховуючи вище зазначені особливості надр, як природних ресурсів, в нормах законодавства, доцільно застосовувати термін «використання надр».

Позицію щодо застосування терміну «використання надр» підтримує і О. Плотнікова на застосуванні навіть більш широкого поняття, а саме: «комплексного використання надр» [356, с. 84-86].

Доцільно зазначити, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», правильно підходить до застосування терміну «використання природних ресурсів». Так, відповідно до ст. 38, використання природних ресурсів в Україні здійснюється в порядку загального і спеціального використання природних ресурсів. В порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів [357].

Відповідно до ст. 16.КУпН, використання надр здійснюється на основі спеціальних дозволів на користування надрами [305].

Таким чином, з метою уникнення плутанини з термінологією у сфері надрокористування, що не повністю відображає зміст понять («використання надр» і «користування надрами»), пропонується у нормах законодавства про надра та інших актах у сфері надрокористування застосовувати поняття «надання надр з метою подальшого використання їх корисних властивостей».

Доцільно зауважити, що забезпечення раціонального використання і охорони надр можливо лише за наявності дієвого інституту контрольно-наглядової діяльності.

Правові норми щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування на сьогодні вже утворюють комплексну групу або правовий інститут контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері. Незважаючи на той факт, що на сьогодні, відсутній окремий загальний закон про цей вид діяльності, однак ціла низка інших законів вміщує відповідні норми, а саме: КУпН; Закон «Про охорону навколишнього природного середовища».

Будь-яка діяльність носить цілеспрямований характер. Доцільно погодитись із думкою В.Б. Авер'янова, що мета контролю повинна формуватись, виходячи з мети адміністративного права, якою, як визначено в академічному курсі адміністративного права України за редакцією Авер'янова В. Б., має стати саме закріплення таких форм і напрямів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних публічно-правових відносин на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина, яка полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [358, с. 8], а також відображати дійсне суспільне призначення адміністративного права, що відтворене в його функціях – правозабезпечувальній та правозахисній, які поступово повинні змістити управлінську та каральну функції [359, с. 80].

Контрольно-наглядова діяльність є особливим напрямом діяльності уповноважених державних органів, що спрямований на своєчасне дослідження та виявлення проблем між суб'єктами і об'єктами контролю та нагляду у сфері надрокористування, що здійснюється на основі правових норм та спрямована на забезпечення законності.

Правові норми, що формують інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, належать різним галузям

національного права, а саме: конституційному, адміністративному, цивільному, екологічному, гірничому, земельному, трудовому, тощо, що вказує на його комплексний (міжгалузевий) характер.

Таким чином, інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, належить до міжгалузевих інститутів.

Міжгалузеві інститути вони виникають на перетині суміжних галузей права й втілюють функціональні та предметно-регулятивні міжгалузеві зв'язки [360, с. 19]. С. В. Полєніна зазначає, що міжгалузеві інститути виникають на стику суміжних галузей права, що володіють відповідною спільністю кола регульованих ними відносин [361, с. 72].

Передумовою виникнення «прикордонних», «міжгалузевих», «комплексних» інститутів права М. В. Сільченко вважає відсутність жорсткої кореляції між окремою нормою права і предметом її регулювання, яка свідчить про те, що на зміст норм права можуть суттєво впливати інші фактори – воля і бажання законодавця, зміст уже діючих норм права, що регулюють сусідні відносини і т. і. При цьому їх вплив на зміст норми права може бути вирішальним і навіть переважати за силою впливу і значенням той вплив, який здійснює на її зміст предмет її регулювання [362, с. 64]. О. Ф. Скакун наголошує на тому, що комплексні галузі права виникають на основі подальшого розвитку комплексних інститутів права, що утворюються на стику суміжних галузей права і користуються режимами, які належать цим галузям [363, с. 299].

Міжгалузевим нормативно-правовим інститутом є комплекс нормативно-правових приписів, що відображає загальний для суміжних галузей юридичні конструкції і спрямований на регулювання певної сторони уподібнених суспільних відносин і забезпечення їхньої однотипності уніфікації [364, с. 23].

Особливість інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування полягає ще й у тому, що підставою його виникнення, як комплексного правового інституту у сфері надрокористування є саме

специфіка правового регулювання, що об'єднує норми як адміністративного так і екологічного права.

Галузь адміністративного права зазвичай визначають як систему правових норм, регулюючих суспільні відносин, що виникають у процесі організації і здійснення виконавчої влади. Норми адміністративного права визначають статус органів управління, регламентують їхню діяльність у сфері управління, способи забезпечення законності в державному управлінні, особливості регулювання суспільних відносин в економічній, політичній, соціально-культурній та інших сферах [365, с. 84].

Адміністративне право є базова галузь а системі права з потужним імперативно-регулюючим потенціалом, що забезпечують функціонування виконавчої влади та дотримання публічних інтересів юридичними та фізичними особами, охорону і реалізацію прав громадян [366, с. 81].

Екологічне право є комплексною правовою галуззю. чотири блоки суспільних відносин: 1) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища як комплексного природно-антропогенного явища; 2) відносини щодо використання природних ресурсів, які регулюються природноресурсовим правом, проте його предмет є «похідним від інтегрованого предмета права екологічного»; 3) відносини, що стосуються забезпечення права громадян на безпечне довкілля для життя і здоров'я; 4) відносини у сфері формування, збереження і раціонального, невиснажливого використання екомережі [367, с. 115].

Оскільки надра, належать до одного із компонентів природних ресурсів, правове регулювання надрокористування здійснює саме – екологічне право. Правові інститути екологічного права України являють собою відокремлену групу норм, що регулюють однорідні відносини та характеризуються якісною єдністю. Екологічні відносини за своїм змістом є різноманітними, але взаємопов'язаними та єдиними [367, с. 118]. Екологічне право, як комплексна галузь права взаємопов'язано з іншими галузями права, і у першу чергу з адміністративним правом.

Оскільки діяльність носить цілеспрямований характер, то метою контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування є забезпечення законності та правопорядку щодо дотримання норм і правил при забезпеченні безпеки на гірничих підприємствах та охорона і раціональному використанні надр. Об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування видобуток корисних копалин.

Суб'єктами здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування виступають органи загальної компетенції та спеціальної компетенції до повноважень яких належать здійснення контрольно-наглядових функцій у зазначеній сфері, а також суб'єкти громадського контролю.

Суб'єктами державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр.

Так, державні інспектори Держекоінспекції України, відповідно до Положення та п.п.7 п. 4, здійснюють державний нагляд (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері надрокористування [368].

Особливістю контрольно-наглядової діяльності є те, що вона здійснюється у визначених формах. Під формою здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, розуміємо способи зовнішнього прояву контрольно-наглядових дій уповноважених суб'єктів.

Також, контроль і нагляд здійснюють у сфері надрокористування і громадські інспектори, діяльність яких здійснюється, відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [369].

До форм здійснення контрольно-наглядової діяльності можна віднести значний перелік – перевірку, інспектування, моніторинг, спостереження,

експертний аналіз, огляд; опитування; одержання пояснень чи іншої необхідної інформації, ознайомлення із статистичною звітністю, вивчення та аналіз матеріалів, які містяться в засобах масової інформації, інвентаризацію, перевірку документів тощо.

Так, формами громадського контролю, що здійснюються у сфері надрокористування громадськими екологічними організаціями, можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо [369].

Лише комплексне використання різних форм здійснення контрольної-наглядової діяльності, кожна з яких має свої особливості, під час проведення контрольних-наглядових заходів дозволить у повному обсязі досягти мети – охорони та раціонального використання надр.

У цьому контексті, доцільно зазначити проведення одного із видів контролю (екологічного контролю), що здійснюється у сфері надрокористування - громадського контролю, що проводиться громадськими інспекторами з охорони довкілля, громадськими організаціями, зацікавлені в забезпеченні безпечного та якісного стану навколишнього природного середовища, у тому числі і надр, що здійснюється відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [370]. Призначення громадських інспекторів здійснюється відповідно до наказу Держекоінспекції України від 08 листопада 2012 року № 215 «Про затвердження Інструкції з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля».

За способами й органами проведення екологічного контролю у сфері використання й охорони надр його поділяють на державний, самоврядний і громадський [371, с. 427]. Пріоритетним залишається екологічний контроль державний, оскільки вважається, що державні органи найефективніше забезпечують дотримання й виконання вимог екологічного законодавства;

інші ж види контролю виконують другорядну роль. Державний контроль у сфері дотримання законодавства про надра має свою специфіку [372, с. 210]. Дослідивши конструкцію «державний екологічний контроль за охороною й використанням надр» в юридичній науці, О. А. Грицан, переконує, що вона виступає синтезом понять «державний контроль» та «екологічний контроль» у галузі надрокористування [373, с. 67]. Цей державний контроль розглядається науковцем як діяльність відповідних органів державної влади, яка спрямована: (а) на попередження, виявлення і припинення діянь, порушуючих вимоги чинного законодавства України про раціональне використання й охорону надр, технічних стандартів і норм, спеціальних документів, засвідчуючих право користування надрами, і (б) на застосування заходів впливу на порушників указаних вимог [374, с. 10].

Одним із важливих напрямів, що має сприяти посиленню ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування – вдосконалення інституту громадських екологічних інспекторів. Натомість, громадський контроль за використанням та охороною надр не має нормативного документу, що регулював би положення вище зазначених суб'єктом контролю. У той час як, у продовж тривалого часу не вирішеними залишаються проблеми що пов'язані із незаконним видобутком бурштину. У цьому контексті, діяльність громадських інспекторів також, сприяла би покращенню зазначеної ситуації.

Правовий інститут державного екологічного контролю й нагляду в досліджуваній сфері за умов сучасного розвитку держави вимагає подальшого вдосконалення своєї структури, організації контрольно-наглядової діяльності, застосування нових методик, інформаційно-аналітичних технологій, моніторингу стану об'єктів нагляду й контролю [375, с. 95].

Найбільш ефективною формою проведення контролю у сфері надрокористування є інспектування, для якого характерне ефективне усунення

недоліків, з метою досягнення позитивного результату, що проводиться державними та громадськими інспекторами.

Досліджуючи питання про реалізацію (здійснення) контрольно-наглядової функції держави, не можна обійти питання про методи державного контролю й нагляду, під якими розуміють сукупність засобів і способів контрольно-наглядової діяльності держави [376, с. 119]. При цьому слушним є твердження О. П. Світличного, який наголошує, що за змістом методи управління відображають вимоги об'єктивних законів розвитку суспільних відносин [377, с. 61].

Зважаючи на державно-владний характер контрольно-наглядової діяльності, чільне місце серед її методів належить загальному методу – методу примусу. Адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [104, с. 163–164].

На сьогоднішній, день, цей метод видається найбільш ефективним, оскільки метод переконання, особливо стосовно самовільного видобутку корисних копалин, у тому числі і бурштину видається не достатньо дієвим.

Отже, вище наведене 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, контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування - 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.

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.

Необхідно виділити характерні особливості 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.

Враховуючи, вище наведене, доцільно зробити наступні висновки:

На підставі аналізу наукових джерел адміністративного та екологічного права встановлено сутність, зміст та місце інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Визначено етапи процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері та досліджено їх зміст, проаналізовано механізм контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (принципи, мету, форми, методи та об'єкт контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері).

Визначено сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування як комплексного правового інституту, що включає правові норми, які регулюють однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо виявлення проблем та усунення конфліктів між владними й підлеглими структурами у сфері надрокористування. Встановлено, що інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування притаманний регулятивно-охоронний характер.

Встановлено, що правовий інститут – це певна група (сукупність) або система правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини. Зазвичай, це порівняно невелика спільність норм, специфіка та автономність якої не виходять за рамки однієї галузі права.

Доведено, що інститут надрокористування регулює однорідну сукупність суспільних відносин, щодо охорони та раціонального використання надр, а також діяльності гірничих підприємств, що пов'язана із видобутком корисних копалин і забезпечення безпеки при їх розробці. Інститут надрокористування характеризується наступними ознаками, а саме: наявністю однорідних суспільних відносин; самостійність у межах галузі екологічного та природоресурсового права; юридичною єдністю правових норм; регулює відносини у сфері екологічного права та у сфері надрокористування.

Надано визначення, правова охорона надр – врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на: збереження надр як складової навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального їх використання, попередження виснаження й забруднення, що здійснюється з метою комплексного видобутку корисних копалин з надр. Запропоновано, доцільність законодавчого закріплення в КУпН поняття «правова охорона надр». Запропоновано, в КУпН

застосовувати поняття - «надання надр з метою подальшого використання їх корисних властивостей».

Доведено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування - 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.

Доведено, що правові норми, що формують інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування належать різним галузям права, а саме: конституційному, адміністративному, цивільному, екологічному, гірничому, земельному, трудовому, тощо, що вказує на його комплексний (міжгалузевий) характер. У зв'язку, із вище наведеним, наголошується на його комплексному характері. Встановлено, що об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування є діяльність щодо видобутку корисних копалин. Суб'єктами державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр.

Встановлено, що під формою здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, розуміємо способи зовнішнього прояву контрольно-наглядових дій уповноважених суб'єктів. Зазначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування є однією 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.

Встановлено, що 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. Виділено, характерні особливості 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 до Розділу 1

Досліджені історико-правові аспекти розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. Встановлено, що у період розвитку ранніх цивілізацій на території України палеоліту (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е) та мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), закладались підвалини формування інституту надрокористування на території сучасної України. У період трипільської культури (VI–III тис. років до н. е.) отримало значний розвиток отримав управління і контролю у сфері надрокористування, що позначилось впорядкованим вибором земельних ділянок для видобутку корисних копалин, знанням їх видів та формуванням

навичок використання корисних копалин, наявність галузевих виробництв, що пов'язана з добуванням корисних копалин. У період Київської Русі і Галицько-Волинського князівства (IX–XIII ст.), значного рівня діставав інститут надрокористування, що позначився наявністю потужної, як на той час мінерально-сировинної бази та контролю і нагляду, водночас, у нормах права не відображалось правове регулювання надрокористування, оскільки земельна ділянка, розглядалась як єдиний природний об'єкт, що включав не тільки територію поверхні землі, а і підземний простір. У період перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського (друга половина XIV ст,) управлінська та контрольна-наглядова діяльність у сфері надрокористування не зазнала значних змін та зберігала всі попередні структури органів управління та контрольна-наглядової діяльності. Період перебування українських земель у складі Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.) позначився: виданням окремих перших кодифікованих актів у сфері надрокористування, а саме: «Гірничих статутів» 1368р. та 1505 р., формуванням інституту гірничої регалії, а згодом - гірничої акцесії, інституту дозвільної діяльності («привілей») на здійснення розвідувальних робіт та запровадження інституту котрольно-наглядової діяльності. У період Українського Козацтва (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.), здійснення контрольна-наглядових повноважень у період Козацької держави здійснювали особи, які отримували право власності або оренди певних територій від гетьмана або козацької громади. У період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.), була створена ефективна система управління і контролю, у тому числі і у сфері надрокористування, що мала чітку та збалансовану структуру системи органів управління і контролю. Значна увага була приділена правовому регулюванню правовідносин у сфері використання та охорони надр. У період перебування земель України у складі Російської імперії інститут контрольна-наглядової діяльності отримав значний розвиток, водночас, постійна зміна органів контрольна-наглядової діяльності, негативно

впливала на його вдосконалення і подальше формування. У період перебування України у складі СРСР, наявність системи центральних та республіканських органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування та вплив адміністративно-командної системи, не сприяли розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Період незалежної України позначилось значними вдосконаленням правового регулювання раціонального використання і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, а також формуванням системи органів управління і контролю у зазначеній сфері.

2. Здійснена періодизація генези контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування а саме: I період: Перший етап палеоліту (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е); Другий етап мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), Третій етап трипільської культури (VI–III тис. років до н. е.). II період: Київській Русі (IX - XII ст.). III період: перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського і Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.). IV Період Українського Козацтва (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.). V Період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.). VI Період. період перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.), що поділений на етапи: Перший етап (початок XVIII ст.). контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Російської Імперії під час правління Петра I; Другий етап (середина XVIII ст.- кінець XVIII ст); Третій етап (кінець XVIII ст.-поч. XIX ст.); Четвертий етап (середина XIX ст. - поч. XX ст.). VII період: перебування українських земель у складі Радянського Союзу (1917 до 1991 рр.), що поділений на етапи: Перший етап (початок XX ст.); Другий етап (30-40 рр. XX ст.); Третій етап (50-60 рр. XX ст.); Четвертий етап 70-80 рр. XX ст. VIII період незалежної України (1990 р. і дотепер), що поділений на етапи: Перший етап (1991-1993

рр.); Другий етап (1993-1998 рр.); Третій етап (поч. 2000-2010 рр.); IV етап (2010-2020 рр.).

Виявлені теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності, що стосуються категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Уточнено поняття «надра» та «надрокористування», як ключових правових дефініції, у сфері надрокористування, а також суміжних галузях природоресурсового права. Встановлено, що питання щодо визначення дефініції «надра» залишається дискусійним в сучасній юридичній науці, оскільки відноситься, як до правового поняття, так і поняття геологічного.

Обґрунтовано, що юридична категорія «надра» містить наступні складові, а саме: 1) просторову складову - частина земної кори; поверхня суші; дно водних об'єктів; 2) вертикальну просторову складову, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння; 3) третя складова - встановлює межі освоєння надр, що трактуються законодавцем, як глибини, що доступні для геологічного вивчення та освоєння. Встановлено, що дефініція «надра» потребує уточнення в частині, що торкається глибини геологічного вивчення та освоєння надр.

Доведена необхідність вдосконалення поняття «надра», що доцільно викласти в наступній редакції, а саме: надра являють собою частину геологічного середовища, що включає гірські породи (корисні копалини), які знаходяться в межах державного кордону держави і території її континентального шельфу та простягається від поверхні землі до меж їх природного розташування в земній корі.

Проаналізована дефініція «надра» за законодавством країн СНД, а саме: законодавство Республіки Казахстан, Республіка Білорусь, Республік Молдова. Встановлено, що поняття «надра», країн СНД мають багато спільних рис, а іноді і повністю збігаються. Проаналізована дефініція «надра» за законодавством ЄС, а саме: Федеральний Гірничий закон ФРН від 13 серпня

1980 р. (Federal Mining Act of 13 August 1980); дефініція «надра» за законодавством Італійської Республіки (Definizione legislativa del sottosuolo) зазначена у ст. 840 Цивільного кодексу Італії (Р.Д. 16 березня 1942 р., №262), Положення «Про надання надр у концесію та одержання дозволів на комунальні землі» (Regolamento per la concessione del sottosuolo e autorizzazione per il suolo comunale) CAPO I. ART. 2. Profili civilistici di diritto minerario - Цивільно-правові профілі гірничого права Італії; Гірничий кодекс Франції, Гірниче законодавство Республіки Польща представлено Законом «Геологічне і гірниче право» («Prawo geologiczne i górnictwo»); Гірничий закон Словенії 2010 р. Razglasam Zakon o rudarstvu (ZRud-1); Гірничий закон 1993 р. Угорщині Act XLVIII of 1993 on Mining; Закон «Про надра» від 5 липня 1995 р. г. № I-1034. Литовської Республіки є Закон «Про надра» від 5 липня 1995 р. г. № I-1034. Встановлено, що у законодавстві ЄС не має єдиного підходу до визначення дефініції «надра». У законодавстві ЄС застосовуються поняття «ресурси надр», «мінеральні ресурси» та «мінеральна сировина», «гірський простір», «надра», «розкопаний мінерал».

Встановлено, що законодавство про надра не містить визначення поняття надрокористування. Надано визначення поняття «надрокористування» під яким розуміється, діяльність користувачів надр щодо видобутку корисних копалин та їх геологічного вивчення, що здійснюється відповідно до норм законодавства.

Уточнено поняттєво-категоріальний апарат контрольно-наглядової діяльності через такі категорії: «діяльність», «правова діяльність», «соціальна діяльність», «юридична діяльність», «управлінська діяльність», «контроль», «нагляд», «контрольно-наглядова діяльність», «контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування».

Надано визначення поняття «контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування» як діяльності уповноважених органів публічної адміністрації та суб'єктів громадського контролю, що спрямована на

здійснення державного контролю і нагляду за повнотою геологічного вивчення надр, за їх раціональним використанням та охороною, забезпеченням безпеки на гірничих підприємствах. Досліджено сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Окреслено ознаки контрольно-наглядової діяльності як окремого різновиду соціальної діяльності загалом і юридичної діяльності зокрема. Встановлено, що контрольно-наглядовій діяльності притаманні дві групи ознак: загальні, що характеризують її як діяльність у цілому, та спеціальні, що визначають її як правове явище. Серед загальних ознак можна виділити такі: 1) наявність компонентів (мета, засіб, результат, процес здійснення), пов'язаних сутнісно-змістовним характером; 2) взаємодію цих компонентів; 3) відносну самостійність. До специфічних ознак контрольно-наглядової діяльності варто віднести такі: 1) державно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується за допомогою правових засобів; 4) її зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів щодо здійснення контролю й нагляду за підлеглими структурами; 5) ця діяльність пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність.

На підставі аналізу наукових джерел адміністративного та екологічного права встановлено сутність, зміст та місце інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Визначено етапи процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері та досліджено їх зміст, проаналізовано механізм контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (принципи, мету, форми, методи та об'єкт контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері).

Визначено сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування як комплексного правового інституту, що включає правові норми, які регулюють однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо виявлення

проблем та усунення конфліктів між владними й підлеглими структурами у сфері надрокористування. Встановлено, що інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування притаманний регулятивно-охоронний характер.

Встановлено, що правовий інститут – це певна група (сукупність) або система правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини. Зазвичай, це порівняно невелика спільність норм, специфіка та автономність якої не виходять за рамки однієї галузі права.

Доведено, що інститут надрокористування регулює однорідну сукупність суспільних відносин, щодо охорони та раціонального використання надр, а також діяльності гірничих підприємств, що пов'язана із видобутком корисних копалин і забезпечення безпеки при їх розробці. Інститут надрокористування характеризується наступними ознаками, а саме: наявністю однорідних суспільних відносин; самостійність у межах галузі екологічного та природоресурсового права; юридичною єдністю правових норм; регулює відносини у сфері екологічного права та у сфері надрокористування.

Надано визначення, правова охорона надр – врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на: збереження надр як складової навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального їх використання, попередження виснаження й забруднення, що здійснюється з метою комплексного видобутку корисних копалин з надр. Запропоновано, доцільність законодавчого закріплення в КУпН поняття «правова охорона надр». Запропоновано, в КУпН застосовувати поняття - «надання надр з метою подальшого використання їх корисних властивостей».

Доведено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування - 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.

Доведено, що правові норми, що формують інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування належать різним галузям права, а саме: конституційному, адміністративному, цивільному, екологічному, гірничому, земельному, трудовому, тощо, що вказує на його комплексний (міжгалузевий) характер. У зв'язку, із вище наведеним, наголошується на його комплексному характері. Встановлено, що об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування є діяльність щодо видобутку корисних копалин. Суб'єктами державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр.

Встановлено, що під формою здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, розуміємо способи зовнішнього прояву контрольно-наглядових дій уповноважених суб'єктів. Зазначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування є однією 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.

Встановлено, що 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. Виділено, характерні особливості 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.

РОЗДІЛ 2

ВЛАДНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

2.1 Суб'єкти здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування

Незважаючи на значний мінерально-сировинний потенціал держави, у сфері надрокористування, в Україні існують системні проблеми, що становлять реальну загрозу економічній безпеці держави, а саме: висока концентрація гірничих підприємств, високий рівень виробленості переважної більшості родовищ, нелегальне видобування бурштину та непроведенням рекультивації вироблених ділянок, передусім Полісся [378].

З метою досягнення енергетичної незалежності України, покращення якості адміністративних послуг у сфері надрокористування та наближення українського законодавства до законодавства ЄС, доцільно створити рівні умови для доступу до користування надрами та підвищення рівня прозорості.

Важливим аспектом правовідносин у сфері надрокористування є забезпечення здійснення ефективної діяльності суб'єктами цих правовідносин.

На сьогоднішній день держава є єдиним ефективним суб'єктом, який наділений важелями контролю і нагляду за процесами надрокористування в Україні [379, с. 11].

Виконання того чи іншого процесу в суспільстві потребує участі держави. Відповідна участь зазвичай виявляється у різних формах. Однією з таких форм реагування держави на розвиток різноманітних суспільних відносин є законодавчо встановлене їх регулювання, що здійснюється за допомогою визначення та впровадження у повсякденне життя суб'єктивних прав та обов'язків [380, с. 176].

Сьогодні відчизняна гірнича галузь зіштовхується з численними проблемами, спричиненими відсутністю чіткого законодавчого регулювання гірничих відносин, що призводить до труднощів у розмежуванні компетенції, прав і обов'язків суб'єктів цих відносин [351, с. 296].

Юридична природа контролю вияляється у тому, що він здійснюється уповноваженими суб'єктами – чітко окресленим колом державних органів і посадових осіб. Конкретний склад та обсяг компетенції кожного з уповноважених учасників контрольного процесу закріплено у відповідному законодавстві, яке фіксує, хто може бути суб'єктом процесу, що він повинен робити, і яким чином він повинен виконувати свої службові функції [381, с. 49]. Однак, доцільно додати, що суттєвою ознакою будь-якого контролю, у тому числі й у сфері надрокористування є розуміння механізму, завдяки якому відбувається досягнення поставленої мети та виконання завдання.

Розпочинаючи дослідження сутності суб'єктів здійснення контрольної наглядової діяльності у сфері надрокористування, слід відзначити, що в теорії права донині залишається гостро дискусійним саме поняття «суб'єкта», у тому числі і «суб'єкта контролю».

На думку П.М. Рабіновича можливість неоднозначного праворозуміння породжується, взагалі кажучи, багатоаспектністю, багатоякісністю того явища, яке відображають поняттям права [382, с. 38].

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольної наглядової діяльності. У чинних нормативних правових актах по суті поняття «державний контроль» та «адміністративний нагляд» ототожнюються, принципові відмінності між ними нормативно не встановлені [64, с. 39].

Аналізуючи положення чинного законодавства, а саме ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності», слід зазначити, що сфера дії цього закон поширюється на: – здійснення дій з контролю та нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки; – видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності та (або) конкретних дій юридичним особам та громадянам; – реєстрація актів, документів, прав, про реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів [383].

Філософсько-правова категорія «суб'єкт», що є першоосновою таких категорій, як «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин» почала актуалізуватися на початку ХХ століття [384, с. 109].

Сапронов О. зазначає, що суб'єкти соціальної системи, відрізняються великою різноманітністю форм (суспільство, держава, нація, громадянин, громадське об'єднання тощо [385, с. 86].

У загальному розумінні суб'єктом є особа чи група осіб, організація, що є носієм певних прав та обов'язків і відіграють активну роль у тому чи іншому акті, процесі. Суб'єкт – особа, група осіб, організація тощо, яким належить основна роль у певному процесі; це особа чи організація як носій певних прав та обов'язків [86, с. 411].

П. В. Алексєєв зазначає, що суб'єкт – це джерело цілеспрямованої активності, носій предметно-практичної діяльності, оцінки і пізнання. Суб'єктом може бути індивід, соціальна група, суспільство в цілому [386, с. 187– 188]. Зокрема, під «суб'єктом» пропонується розуміти «однопорядкову дефініцію щодо апарату управління» [387, с. 16]; «джерело впливу; того, хто виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у

новий стан» [388, с. 10]; «структурно окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом» [389, с. 13].

На думку О.І. Невмержицького, «суб'єкт» (лат. *subjectum* – підмет) позначає носія пізнання та оцінки, джерело предметно-практичної діяльності, цілеспрямованої активності. [390, с. 82].

Г. Шершеневич, який свого часу акцентував увагу на подвійному значенні терміна «суб'єкт»: розглядаючи його з активної сторони як носія права або з пасивної сторони як носія обов'язків [339, с. 439].

На думку О. Ф. Скакун, суб'єкти – це суб'єкти права, тобто особи, що мають правосуб'єктність. Вирази «суб'єкт права» і «особа, що має правосуб'єктність» збігаються [363, с. 305].

Водночас, вчені-юристи розширюють поняття суб'єкта такими положеннями, як носія права [339, с. 439], що мають правосуб'єктність [363, с. 305]; що мають цілеспрямовану активність [390, с. 82].

Доцільно погодитись із думкою Т. О. Мацелик, що суб'єкт як філософська категорія (від лат. *subiectum* - той, що лежить в основі) – означає людину, соціальну групу, які є носіями діяльнісної можливості та володіють волею незалежно від їх конкретних індивідуальних характеристик [391, с. 12].

Таким чином, узагальнюючи думки вчених, можна виділити загальні риси поняття суб'єкта, а саме: осіб, що наділені правами та обов'язками; приймають участь (здійснюють) певну діяльність.

Категорія «суб'єкт права» тут виступає акумулятором соціальноюридичних якостей, одержуваних суб'єктом від суспільства і держави, і, як будь-яка абстракція, є підсумком проникнення в глиб цих якостей, виявлення їх сутності, а також як аналіз і синтез юридично значимої інформації про досліджуване явище [391, с. 14].

Поняття суб'єкта права в об'єктивному значенні – категорія абстрактна, але, як будь-яка абстракція, вона допоможе правильному вирішенню ряду правових проблем.

Характерними рисами категорії «суб'єкт права» можуть бути: особливий предмет відображення, у вигляді якого виступає сфера державно-правової дійсності, а більш конкретно – права, обов'язки, юридична відповідальність суб'єктів. Специфіка тут полягає в тому, що держава і право є особливими соціальними явищами, які зумовлюють і юридичні поняття. Звідси нерозривний зв'язок суб'єкта права з державою і правом, яка є головною, суттєвою ознакою, що визначає його характерні риси. Суб'єкт права має своєрідну форму, закріплену в законодавстві [391, с. 14].

Суб'єкт права як сукупність його юридичних зв'язків - це правова особистість, її інтереси, намагання, об'єктивовані зовні [392, с. 14]. В. С. Нерсесянц під суб'єктом права розуміє певні «особи чи організації, за якими законом визнана особлива юридична властивість правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних правовідносинах з іншими особами і організаціями» [393, с. 132]. Правова сутність суб'єктів адміністративного права повинна відобразити одночасно їх соціальне «походження» та правову природу [391, с. 66].

Суб'єкт адміністративного права, зазвичай, визначають як учасника суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує суб'єктивні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [358, с. 214]. Т. О. Коломоець вважає, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [394, с. 78]. Узагальнюючи думки вчених щодо трактування поняття суб'єкта адміністративного права, доцільно зазначити, що всі вони мають спільні

позиції щодо певних положень, а саме: особа, що наділена суб'єктивними правами та обов'язками, що встановлені адміністративно-правовими нормами.

Таким чином, суб'єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, наділені суб'єктивними правами та обов'язками у сфері публічного управління, що здійснюють свою діяльність відповідно до норм права.

Коллективні суб'єкти права беруть участь у відносинах публічного управління та характеризуються єдністю колективної волі, яка відрізняється від волі окремих осіб, які входять до їх складу та виступають самостійними носіями прав та обов'язків, які належать їм, як цілому, саме тому в науковій та навчальній літературі досить часто використовується узагальнена назва – колективні суб'єкти права [391, с. 181].

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності.

Також, не менш важливою складовою у дослідженні діяльності суб'єктів контролю та нагляду у сфері надрокористування є об'єкти контролю і нагляду у досліджуваної сфері.

Діяльність суб'єктів правових відносин у сфері надрокористування завжди спрямована на конкретний об'єкт цих правових відносин.

О.А. Мартинюк зазначає, що вказані елементи утворюють дві тісно взаємопов'язані та взаємообумовлені підсистеми контролю – контролюючу (різноманітні суб'єкти, наділені контрольними повноваженнями у сфері нотаріальної діяльності) та підконтрольну (особи та їх діяльність, щодо яких здійснюється контроль) [395, с. 122].

Для встановлення об'єкта державного контролю та нагляду за у сфері надкористування, в рамках даного дослідження доцільно встановити сутність даного поняття.

Основним елементом будь-якого виду контрольної діяльності є такі категорії, як об'єкт і предмет. Саме їх характер і специфіка визначають повноваження, права й обов'язки контролюючих суб'єктів, істотно впливають на всі інші елементи змісту контролю, формують основні напрями їх розвитку та вдосконалення [395, с. 123].

У загальному тлумаченні «об'єкт» розуміється як пізнавана дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї; явище, предмет, особа, на які спрямована певна діяльність, увага тощо; предмет наукового і т.ін. дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції; певна одиниця (споруда, підприємство, ділянка місцевості та. ін.) господарського або оборонного значення [86, с. 61].

Вплив суб'єкта на об'єкт визначається як субстанціальна властивість суб'єкта, реалізація властивої йому діяльнісної здібності. на щось похідне від суб'єкта – притаманну йому властивість або навіть стан [391, с. 12].

В.В. Собченко, «приймаючи до уваги, що суб'єкти відносно об'єктів наділені владним повноваженнями, які дають змогу здійснювати управлінський вплив», стверджує, що «між суб'єктами і об'єктами виникають управлінські відносини, які умовно можна назвати суб'єктно-об'єктними організаційними відносинами (необхідний елемент структури управління соціальним захистом) [396, с. 95].

У цьому контексті Т.С. Голоднова зазначає, що теоретичні засади системи контролю розглядаються в контексті категорії «суб'єкти контролю» через перерозподіл контрольних функцій по відношенню до об'єкта [94, с. 136].

Ряд вчених-адміністративістів об'єктом контролю в державному управлінні визначають діяльність органів влади [397, с. 156]. Не менш поширеним є підхід, за якого об'єкт контролю ототожнюється із певною діяльністю. Н.В. Карнарук об'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю вважає «безпосередньо нотаріальну діяльність» [398, с. 48]. Так, наприклад, об'єкт контролю іноді ототожнюють із «діями підконтрольних суб'єктів» [399, с. 122], «результатами діяльності підконтрольних суб'єктів» [400, с. 261].

Однак, серед науковців відсутня єдність у визначенні об'єктів. Деякі вчені визначають сутність об'єктів контролю за допомогою зовнішньої та організаційної будови системи контролю [94, с. 136].

Отже, підсумовуючи викладене вище, ми можемо сформулювати власне бачення об'єкта контролю у сфері надрокористування.

До об'єктів контролю у сфері надрокористування можна віднести діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення: раціонального і ефективного використання надр та їх охорони.

Об'єктом контролю у сфері надрокористування є діяльність певного суб'єкта у сфері надрокористування на яку спрямовуються діяльність центральних органів виконавчої влади, що реалізуєть державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування.

Суб'єктами державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування доцільно визначити центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр.

Важливим для розуміння сутності контролю у сфері надрокористування є його предмет.

Якщо під поняттям «об'єкт» розуміють частину об'єктивного світу, що перебуває у взаємодії із суб'єктом, то предметом є «окрема частина, одиниця існуючого; все те, що може перебувати у співвідношенні або володіти будь-якою властивістю» [401, с. 356]. Предмет – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь [86, с. 527]. Предмет - це «річ, об'єкт у самому широкому значенні, усе існуюче..., що має індивідуальну форму» [402, с.360].

Тобто, об'єкт і предмет контролю більшість науковців співвідносять між собою як ціле та частину. Водночас, з приводу розуміння сутності та змісту предмета контролю їх думки розходяться. У переважній більшості випадків це обумовлено специфікою конкретного виду контролю, що досліджується, та особистими баченнями науковців [395, с. 105].

Предмет контролю в державному управлінні визначається науковцями як «управлінські правовідносини» [403, с. 192]; «безпосередні (фактичні) правовідносини, які конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між об'єктами контролю» [404, с. 79].

В якості предмета контролю називаються найрізноманітніші категорії: «поведінка об'єктів з погляду дотримання ними своїх обов'язків» [405, с. 47]; «конкретний вид діяльності об'єкта, на який спрямовано контрольні дії» [406, с. 8]; «показники, що характеризують той чи інший аспект діяльності чи стану підконтрольного суб'єкта» [407, с. 19]; «конкретні показники діяльності підконтрольних суб'єктів; матеріальні та нематеріальні речі, з якими пов'язана діяльність підконтрольних суб'єктів» [399, с. 122].

Основним предметом контролю у сфері надрокористування є правовідносини, що виникають з приводу дотримання встановленого законодавством про надра порядку щодо повноти геологічного вивчення надр, надання достовірної інформації щодо геологічної будови надр, дотримання

правил використання надр, недопущення самовільного видобутку корисних копалин.

Таким чином, доцільно зазначити, що сутність понять об'єкта і предмета контролю у сфері надрокористування полягає у тому, що: 1) об'єкт контролю у сфері надрокористування – це поведінка та діяльність учасників правовідносин у зазначеній сфері (надання ліцензійних послуг для використання надр); 2) предмет контролю у сфері надрокористування є дотримання, установлені центральними органами виконавчої влади порядку поведінки учасників правовідносин у сфері надрокористування (дотримання правил консевації гірничого підприємства).

Враховуючи на специфіку та особливості надрокористування, до суб'єктів здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері висуваються особливі вимоги, оскільки гірничча промисловість відноситься до однією із найнебезпечніших галузей виробництва. Крім того, суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, безпосередньо залежить від виду контролю чи нагляду – державного та громадського.

Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Призначення державного контролю, на думку О. В. Духовної, полягає в тому, що держава через певні організаційні форми і структури створює систему контролю, нагляду, перевірки виконання чинних норм і правил, усунення та недопущення відхилень від визначених параметрів [98, с. 40].

До головних ознак державного контролю у сфері надрокористування можна віднести наступні, а саме: 1) наявність таких компонентів, як об'єкти і суб'єкти, межі застосування контролю (контроль за геологічним вивченням надр, за їх використанням та охороною); 2) державно-владний характер; 3) правовий характер; 4) метод державного контролю.

Суб'єктами здійснення державної контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування є уповноважені державні органи, посадові особи, дає підстави розглядати державний контроль як елемент державної влади, що зумовлено те особливе місце, яке займають державні органи в механізмі держави.

Суб'єктами контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування є система спеціально уповноважених органів, що забезпечують процес організації контролю та нагляду за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороною, а також забезпеченням безпеки у процесі видобутку корисних копалин, яких держава наділяє повноваженнями щодо здійснення конкретних контрольно-наглядових дій, закріплені у відповідних правових нормах.

Досліджуючи контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування, доцільне розглянути діяльність цих суб'єктів.

Управлінську та контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування здійснюють органи публічної влади, загальної та спеціальної компетенції.

Основне місце в системі органів державного управління загальної компетенції у сфері надрокористування посідає (Верховна Рада України – далі – ВРУ). До її повноважень у сфері надрокористування належить, відповідно до Кодексу України про надра: 1) законодавче регулювання гірничих відносин; 2) визначення основних напрямів державної політики в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр. [305]. Так, в ст. 8 Закону України «Гірничий закон України» зазначено, що державне регулювання гірничої справи здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень, визначених Конституцією та законами України [408]. Таким чином, контрольні повноваження Верховної Ради України є одними із найважливіших повноважень парламенту [409, с.129].

Незважаючи на той факт, що норми КУпН не пов'язують діяльність ПУ із сферою надровикористання, водночас, відповідно до ст. 102 Конституції є главою держави і виступає від її імені, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави.

Як гарант прав і свобод людини і громадянина, маючи значний вплив на гармонізацію відносин суспільства й природи, Президент України повинен вживати заходів із реалізації екологічної політики, яка передбачає вирішення таких завдань: забезпечення екологічної безпеки усіх сфер життєдіяльності; впровадження міжнародних стандартів, регламентів системного екологічного управління тощо [410].

До повноважень КМУ у сфері надрокористування, відповідно, ч. 2 ст. 8 КУпН здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини [305]. Також, відповідно до ст. 28 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» [411], КМУ здійснює контроль за виконанням угоди про розподіл продукції з боку держави. Крім того, порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються КМУ.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, до основних завдань якого належить: здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. За час існування Міністерство перетерпіло низку змін. З 1991р. реорганізацією у 1991 р., Державного комітету УРСР з екології та раціонального природокористування в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. У 1995 р. затверджено Положення про Міністерство охорони навколишнього

природного середовища та ядерної безпеки України. З метою вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління було утворено Міністерство екології та природних ресурсів України на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України. 27 грудня 2005 р. Указом Президента України затверджено Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Відповідно до Указу «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», утворено Міністерство екології та природних ресурсів України.

Виходячи із змісту ст. 3 Положення, основними завданнями Міндовкілля здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів. Водночас, зміст зазначеної статті не містить посилань на здійснення нагляду (контролю) саме за охороною надр, хоча при цьому зміст статті містить посилання на інші природні ресурси [412].

Вважаємо за доцільне, внести доповнення до ст. 3 Положення Про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України щодо здійснення державного контролю і нагляд за охороною надр.

Відповідно до п.п 122 здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [412].

Таким чином, Міндовкілля України, здійснює загальні повноваження щодо державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Досліджуючи контрольну-наглядову діяльність у сфері надрокористування, вважаємо за доцільне зупинитися саме на тих суб'єктах, для яких ця діяльність є основною. Провідне місце у сфері надрокористування

належить органам спеціальної компетенції. Особливістю цих органів є те, що на відміну від органів загальної компетенції, їх повноваження обмежуються окремими функціями державного контролю і нагляду у сфері надрокористування.

Згідно із ч. 1 ст. 61 КУпН [413], державний контроль за геологічним вивченням та раціональним і ефективним використанням надр України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр - Державну службу геології та надр України (далі - Держгеонадра), що була утворена в результаті проведення адміністративної реформи 2010 року [413]. За роки незалежності України, Держгеонадра України неодноразово зазнавала структурних змін – від Державного Комітету України з геології та використання надр до Державної служби геології та надр України.

Відповідно до ч.4 Положення [413] Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174, Держгеонадра здійснює широке коло повноважень, у зазначеній сфері, направлених на: 1. облік корисних копалин; 2. розроблення карти сейсмічного районування території України, ведення єдиної інформаційної системи користування надрами; 3. Здійснення дозвільної діяльності (видає, зупиняє, переоформлює та анулює спеціальні дозволи на користування надр); 4. організація вивчення надр, пошуку і розвідки корисних копалин на території України; 5. виконання робіт із стандартизації, метрології, сертифікації у сфері геологічного вивчення, охорони та використання надр.

Також, до повноважень Держгеонадра, відповідно до ч. 4., п. 12 належить здійснення функції контролю, а саме: 1. державного контролю за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням, повнотою вивчення геологічної будови надр; 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-промислому та промислому розробку (пп. 18, 21, 22) [413].

Виходячи із змісту положення, можна відмітити наявність двох напрямів здійснення функцій контролю, що належать до повноважень Держгеонадра, які пов'язані із контролем за ГВН та додержанням користувачами умов дозволів на використання газоносних надр, а також, додержанням ліцензійних умов у разі видобування певного виду корисних копалин (дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння).

Згідно із частиною ч. 3 ст. 61 КУпН [305], державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів - Державна екологічна інспекція України – (далі - Держекоінспекція).

Держекоінспекції належить широке коло повноважень у сфері державного нагляду (контролю), охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр (п.п 2 п.4).

Так, відповідно до п.п 2 п. 3. у межах своїх повноважень Держекоінспекції здійснює державний нагляд (контроль) – за охороною земель і надр. Також, Держекоінспекція відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами в частині

здійснення делегованих їм повноважень охорону земель, надр (п. б.п.п 2 п.4) . 414].

Також, до повноважень Держекоінспекції України у сфері надрокористування належить (п.п. 2, п. 4.): здійсню державного нагляду (контролю) за додержанням гірничими підприємствами, вимог законодавства про екологічну безпеку та законодавства про охорону надр. Держекоінспекція має право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом (п.п. 3).

До повноважень Держекоінспекції України належить право (п.п. 3 п. 4): а) проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їх результатами обов'язкові для виконання приписи, розпорядження (п.п 4 п. 5б) перевіряти документи на право спеціального використання надр (дозволу)(п. 8); в) розраховувати розмір збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, та пред'являти претензії (п. 12); г) приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів, незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів (п. 15); г) вживати в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, виступати позивачем та відповідачем в судах (п. 18); д) передавати до прокуратури, органів досудового слідства та органів дізнання матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину (п. 19), тощо [414].

Так, одним із повноважень Держекоінспекції України є здійсню державного нагляду (контролю) за додержанням гірничими підприємствами, вимог законодавства про екологічну безпеку та законодавства про охорону надр.

Відповідно до ч. 2 ст. 61 КУпН [305], державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці - Державна служба України з питань праці – (далі – Держпраці).

Здійснення державного нагляду і контролю у сфері гірничих відносин з часу отримання незалежності Україною належало до повноважень значного переліку органів управління, а саме: Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді (1991 р.); Державного комітету України з нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці) (1993 р; Державного департаменту з нагляду за охороною праці (2000 р.); Державного комітету України з нагляду за охороною праці (2002 р.); Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (2005 р.); Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державну інспекцію техногенної безпеки України (Держгірпромнагляд України) (2010 р.).

Відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» 10 вересня 2014 р., створена Державна служба України з питань праці – (далі – Держпраці) [415].

Доцільно зауважити, що Держпраці України, наділена значним обсягом повноважень, які мають різноманітний характер і призначення, що можна класифікувати їх наступним чином: 1) реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці - нормотворчі; 2) здійснює комплексне управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні - організаційні; 3) здійснює державне регулювання і контроль у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки - контрольно-наглядові; 4) функції з надання адміністративних послуг.

Одним із напрямів діяльності Держпраці України у сфері надрокористування (п. 4. пп.17, пп.18, пп.19, пп. 51, пп. 52) є здійснення державного гірничого нагляду з питань: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17); 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18); 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень (пп. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (пп. 52) [415].

Таким чином, контрольно-наглядові функції у сфері надрокористування здійснюються: Держгеонадра України Держпраці України, Держекоінспекція України.

Як слушно підкреслює А.О. Собакарь, ефективність державного контролю значною мірою залежить від наявності дієвої системи суб'єктів, наділених відповідними контрольними повноваженнями [416, с. 15–16].

Важливою передумовою забезпечення своєчасного й ефективного державного контролю та нагляду у сфері надрокористування є чітке визначення суб'єктів його здійснення з урахуванням їх оптимального складу, однозначного та обґрунтованого розподілу повноважень, сфер компетенції, завдань і функцій, а також відповідного законодавчого закріплення.

Водночас, базуючись на змісті повноваження щодо здійсненні контрольно-наглядових функції вище зазначених органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування, доцільно зазначити, що у їх діяльності спостерігаються певні недоліки.

Одним із значних недоліків, є на наш погляд, дублювання повноважень. По-перше, доцільно відмітити, наявність дублювання функції щодо контролю за раціональним використанням природних ресурсів, що одночасно належить (органу загальної та спеціальної компетенції) - Міндовкілля України та Держекоінспекції України (п.п 2 п.4). Такий підхід законодавця, на наш погляд, зменшує ефективність діяльності Держекоінспекції України, як органу, що безпосередньо здійснює контрольно-наглядові функції у зазначеної сфері. Враховуючи, Міндовкілля України має значний перелік повноважень, доцільно зосередити повноваження щодо контролю за раціональним використанням та охороною природних ресурсів, у тому числі і надр, у Держекоінспекції України.

По-друге, дублювання повноважень спостерігається і у органів спеціальної компетенції, що здійснюють контрольні і наглядові повноваження у сфері надрокористування.

Так, незважаючи на наявність у кожного із вище зазначених органів спеціальної компетенції власних напрямів у відповідних сферах, у сфері надрокористування спостерігаються збіг повноважень, що у кінцевому результаті не сприяє вдосконаленню контрольно-наглядової діяльності, у зазначеної сфері, а навпаки унеможлиблює їх здійснення.

Як вже було зазначено, до повноважень Держекоінспекції у сфері надрокористування, належить здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, делегованих їм повноважень (ч. 2. ст. 4) у сфері охорони надр, їх раціонального використання, відтворення та охорони [414], що зазначено у положеннях ч. 3. ст. 61 КУпН [305].

У той же час, контрольними функціями у сфері надрокористування наділені і Держгеонадра України, а саме: державний геологічний контроль та контроль за раціональним і ефективним їх використанням надр та повнотою вивчення їх геологічної будови надр. Таким чином, спостерігається наявність дублювання функції контролю і нагляду у зазначеній сфері, а саме за раціональним використанням надр та їх охороною.

Враховуючи, що Держекоінспекція України є єдиним органом, що безпосередньо наділений контрольними та наглядовими повноваженнями, то з метою уникнення дублювання контрольних функцій у сфері надрокористування, у тому числі і геологічного вивчення надр та вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності, видається доцільним, передати повноваження щодо здійснення функції контролю за ГВН Держекоінспекції України.

Таким чином, у повноваженнях Держекоінспекції мають бути зосереджені всі контрольно-наглядові функції, у тому числі і у сфері надрокористування, що дозволить посилити контрольні функції, у тому числі і у сфері ГВН.

Так, Державна служба України з питань праці є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики. Згідно п.п. 17 п. 4 Положення про Державну службу України з питань праці, одним із основних завдань Держпраці України є здійснення державного гірничого нагляду з питань: - правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх

безпечної експлуатації; - дотримання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; - дотримання правил та технологій переробки мінеральної сировини; - правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами. Окрім того, Держпраці здійснює нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (п.п. 19 п. 4 Положення). На нашу думку, вище зазначені положення мають бути віднесені до повноважень Держекоінспекції, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Слід зазначити, що діюча на сьогодні структура органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування є найбільш оптимальною для вирішення поставлених державою завдань. Тому, як зазначає у своєму дисертаційному дослідженні О. Грицан, про доцільність перерозподілу контрольних повноважень в сфері використання та охорони надр між існуючими на той час органами державної влади спеціальної компетенції є недоцільним [373, с. 6].

Погоджуючись із думкою автора, у той же час, необхідно зауважити, що наявно на сьогодні структура органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування, потребує вдосконалення у напрямку розподілу повноважень.

Таким чином, досліджено, що органи публічної влади, будучи суб'єктами, що здійснюють контрольно-наглядової діяльність у сфері надрокористування, утворюють систему органів загальної та спеціальної компетенції: Верховної Рада України, Президента України, Кабінету Міністрів України, як загальної компетенції, а також, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України,

Державної служби геології та надра України, Державної служба України з питань праці.

Зроблено аналіз системи термінів та їх співвідношення: «суб'єкт» - «суб'єкт права» - «суб'єкт правовідносин» - «суб'єкт адміністративного права» - «суб'єкти державного контролю і нагляду» - «суб'єкти державного контролю і нагляду у сфері надрокористування»; «об'єкта» - «об'єкт контролю» - «об'єкта контролю у сфері надрокористування», дозволило упорядкувати терміни у зазначеній сфері та сформулювати їх дефініції.

Надано визначення: об'єкта контролю у сфері надрокористування, як діяльність певного суб'єкта у сфері надрокористування на яку спрямовуються діяльність центральних органів виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування; суб'єкта державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування, якими є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр. предметом контролю у сфері надрокористування є правовідносини, що виникають з приводу дотримання встановленого законодавством про надра порядку щодо повноти геологічного вивчення надр, надання достовірної інформації щодо геологічної будови надр, дотримання правил використання надр, недопущення самовільного видобутку корисних копалин.

Досліджено співвідношення об'єкта і предмета контролю у сфері надрокористування. Встановлені ознаки державного контролю у сфері надрокористування, що полягають у наявності таких компонентів, як: об'єкти і суб'єкти, межі застосування контролю (контроль за геологічним вивченням надр, за їх використанням та охороною); державно-владний характер; правовий характер; метод державного контролю.

Проаналізовано діяльність Верховної Рада України, Президента України, Кабінету Міністрів України, як органів загальної компетенції, а також, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надра України, Державної служба України з питань праці, як органів спеціальної компетенції, що здійснюють контрольно-наглядові повноваження у сфері надрокористування.

Зроблено висновок, що постійне реформування системи органів виконавчої влади суттєво впливає на діяльність публічної адміністрації у сфері надрокористування, не завжди виправдано, а інколи призводить до неефективного виконання публічною адміністрацією поставлених завдань.

Проаналізовано, що суттєвим недоліком, органів публічної влади у сфері надрокористування є наявність дублювання повноважень, що зменшує ефективність їх діяльності. Доведено, що з метою уникнення дублювання контрольно-наглядових повноважень у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, доцільно зосередити вище зазначені повноваження у Держекоінспекції України.

Враховуючи, що Держекоінспекція України є єдиним органом, що безпосередньо наділений контрольними та наглядовими повноваженнями, то з метою уникнення дублювання контрольних функції у сфері надрокористування, у тому числі і геологічного вивчення надр та вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності, видається доцільним, передати повноваження щодо здійснення функції контролю за ГВН Держекоінспекції України.

2.2 Суб'єкти здійснення громадського контролю у сфері надкористування

Ефективність державного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому відводиться громадському контролю, який у цивілізованому суспільстві є невід'ємним елементом системи державно-владних, громадських, гуманітарних та інших відносин [417, с. 56].

Процеси глобалізації підвищили пріоритетність збереження довкілля, у тому числі і ресурсів надр. Враховуючи, що однією із першочергових екологічних проблем України на сьогодні є незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, у тому числі ресурсів надр, одним із стратегічних напрямів державної екологічної політики є забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування [418].

Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян [417, с. 56].

Серед різновидів контролю у сфері надкористування, доцільно виділити громадський контроль, який здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Даний вид контролю може істотно впливати на діяльність суб'єктів владних повноважень, у результаті чого останні змушені підвищувати ефективність своєї діяльності [419]. Громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому являє собою спосіб залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і

суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [420, с. 74-79].

Причини слабого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності влади; по-друге, фактичній відсутності соціальної бази інституту громадського контролю — середнього класу; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю. Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян.

Не зважаючи на той факт, що у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначені правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах сучасного й майбутніх поколінь, у тому числі й екологічний контроль. Однією з гарантій екологічних прав громадян відповідно до статті 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» є громадський контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що здійснюється, зокрема, громадськими інспекторами з охорони довкілля, поняття громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища не зазначено. У той час, як посилення громадського контролю, як інституту, що буде сприяти розвитку та посиленню контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, зазначено у положеннях Закону України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. від 28.02.2019 р. № 2697-VIII [418].

Серед вітчизняних та зарубіжних вчених не існує єдиної думки щодо визначення сутності поняття громадського контролю. Так, на думку А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки

виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий вид контролю - невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [421, с. 146]. Громадський контроль є різновидом публічного контролю, який здійснюється інститутами громадянського суспільства. Громадянське суспільство існує за умови активної участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Відповідно до Конституції України, кожному громадянину гарантовано право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36), право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів і ряд інших прав і свобод, які забезпечується сукупністю відповідних заходів.

Громадський контроль, з огляду на своє суспільне призначення, функціонує у межах системи публічно-правових відносин, що, як наслідок, виключає можливість досягнення (реалізації) його суб'єктами власних (приватних) цілей. Інакше кажучи, усі цілі, які реалізуються завдяки інституту громадського контролю, носять суспільно-значимий характер. Перелік таких цілей є доволі чітко визначеним, у тому розумінні, що вони можуть стосуватися або держави, або суспільства, перебуваючи при цьому у тісному взаємозв'язку. Як держава, так і суспільство мають урівноважувати одне одного, узгоджувати власні потреби з потребами учасника взаємодії [422, с. 34-35].

Система міжнародно-правових норм, які стосуються форм громадського контролю ґрунтується, у першу чергу, на положеннях Загальної декларації прав людини.

У свою чергу, О. Полтараков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам [423]. Так, на думку С. Ф. Денисюка, громадський контроль доцільно визначити як перевірку (спостереження, нагляд) за додержанням органами та їх працівниками чинного законодавства та підзаконних актів, яка здійснюється недержавними суб'єктами (як індивідуальними, так і колективними), і які не мають права втручатися в діяльність органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер [424, с. 103], і як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка базується на підзвітності органів державної виконавчої влади (правоохоронних органів) органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам (громадськості) [425, с. 59].

З позиції ж В. М. Гаращука, до громадського контролю належить контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень [403, с. 169]. Натомість С. Г. Стеценко під громадським контролем пропонує розуміти різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами. Поряд із цим автор суб'єктами громадського контролю називає також і органи місцевого самоврядування [426, с. 206]. О. Б. Зеленцов вважає, що громадським контролем є контроль, який здійснюється з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних) та об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації та контроль громадської думки [427, с. 8–64]. Як інструмент громадської оцінки ступеня

виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань розглядає громадський контроль, А. С. Крупник [369, с. 3].

Вище наведене дає можливість встановити ознаки громадського екологічного контролю: 1. об'єднання громадян, що здійснюють контрольну діяльність з певною метою; 2. громадський контроль є інструментом громадської оцінки діяльності підконтрольних об'єктів їхніх соціальних завдань; 2. складова системи публічного управління.

Враховуючи, особливість надр, як невідновлюваного природного ресурсу, здійснення напрямів громадського контролю, також, буде мати певні особливості.

Враховуючи вище наведене, доцільно надати визначення поняття «громадського контролю у сфері надрокористування», що являє собою - діяльність громадян та громадських об'єднань, що наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за охороною, раціональним використанням надр з метою перевірки дотримання норм законодавства про надра та попередження, виявлення та усунення правопорушень у цій сфері.

Право на доступ до екологічної інформації є невід'ємною передумовою розвитку інституту громадського екологічного контролю. Новим поштовхом для ініціалізації участі інститутів громадянського суспільства у публічному адмініструванні стало прийняття Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) 1998 р. Цим міжнародним документом уперше встановлено засади участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6), у вирішенні питань щодо розроблення планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (ст. 7), у підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів (ст. 8). З метою реалізації вказаних положень вживаються такі заходи: визначаються терміни, достатні для забезпечення ефективної участі; проекти правил публікуються або

доводяться до відома громадськості іншим чином; громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи.

Необхідним видається звернення уваги також на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті від 2001 р., якими встановлено обов'язок суб'єктів публічної адміністрації гарантувати громадянам право доступу до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, що впливають на їхнє майбутнє [428, с. 71].

Завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності та правопорядку.

Громадський контроль здійснюється за допомогою прямих (безпосереднє волевиявлення громадян) та непрямих (через органи, утворені громадянами) засобів. Під засобами громадського контролю мається на увазі дія чи система дій, що використовуються громадянами під час здійснення свого контролю над діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

У цілому, необхідно зазначити, що прозорість є однією з найбільш важливих форм прямого засобу громадського контролю, паралельно з цим він є його основним механізмом.

Правове регулювання громадського контролю здійснюється відповідно до окремих норм Конституції та інших законів. Так, згідно із ст. ст. 5 і 38 Конституції України [438] встановлено, що народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Одним із видів громадського контролю є громадський екологічний контроль. Деякі аспекти громадського екологічного управління мають давню

історію. Зокрема, Карел ван дер Звеп вказує, що шведська правова система вже у XVIII ст. містила норми, які можна віднести до участі громадськості. Подібні приклади є в історії попередніх періодів: у середньовіччі або навіть раніше – з 1000 року нашої ери. Люди, які жили в “низинних землях” (Голландія, Данія, Німеччина), постійно перебували у стані війни з морем. Тому вони мушили займатись меліорацією, польдеризацією, будівництвом дамб і контролюванням рівня води відповідно до дійсної потреби. Зведення дамб потребує управління й регулювання, і найдавніші відомі нам правила належать до 1100 р. нашої ери. Це були так звані *Rustringer Rules of Law*, які безпосередньо залучали місцеве населення до вирішення цих питань. Такий вид прямого залучення громадськості існує в Нідерландах і нині [429].

Громадський екологічний контроль – вид екологічного контролю, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля, громадські організації та окремі громадяни, зацікавлені в безпечному стані навколишнього природного середовища, з метою перевірки дотримання підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, державними органами, їх посадовими особами, а також громадянами, вимог природоохоронного законодавства [430, с. 7].

Юридична енциклопедія формулює екологічний контроль як контроль за додержанням законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування, а також посадовими особами і громадянами [107, с. 326].

Н. Р. Малишева розуміє екологічний контроль як одну з найважливіших управлінських функцій, що покладаються на державу, на територіальні громади й на різні ланки громадянського суспільства [431, с. 188].

А. П. Гетьман розглядає функцію екологічного контролю як діяльність уповноважених на це державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування,

а також громадянами [367, с. 61]. Н. Р. Кобецька вказує, що це діяльність відповідних суб'єктів, спрямована на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами [343, с. 96]. Н. Д. Красіліч поняття «екологічний контроль» трактує як діяльність уповноважених суб'єктів з перевірки дотримання й виконання чинного екологічного законодавства [431, с. 270]. В. І. Андрейцев пропонує надати визначення екологічного контролю, як врегламентованого законодавством діяльності державних органів, спеціалізованих формувань екологічних громадських об'єднань, яка спрямована на спостереження й перевірку дотримання юридичними і фізичними особами вимог екологічного законодавства і застосування заходів попередження екологічних правопорушень [432, с. 97]. Не зважаючи на той факт, що у сфері надрокористування на сьогоднішній день існує значна кількість проблем, що не можуть вирішити у продовж тривалого часу органи державної влади, тим не менш громадський екологічний контроль відіграє значну роль у здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Станом на початок 2017 року в Україні працюють близько тисячі громадських інспекторів. Громадські інспектори з охорони довкілля найчастіше є членами громадських організацій природоохоронного спрямування: Українського товариства охорони природи, Київського еколого-культурного центру, Українського товариства охорони птахів, Всеукраїнської громадської організації «Жива планета», громадської організації «ЕкоПраво-Київ», Громади рибалок України, Всеукраїнської екологічної ліги, Асоціації зоозахисних організацій України, ДОП «Зелене Майбутнє», ДОП «Зелена Таврида», Харківського громадського руху «Зелений Фронт» та ін. [430, с. 7; 74].

Метою громадського екологічного контролю є забезпечення безпечного стану навколишнього природного середовища. Цей вид діяльності

врегульований правовими нормами щодо перевірки дотримання державними органами, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами вимог природоохоронного законодавства.

Об'єктом громадського екологічного контролю є дії та бездіяльність підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, державних органів, їх посадових осіб, а також громадян, які впливають або можуть вплинути в майбутньому на стан навколишнього природного середовища.

Суб'єктом громадського екологічного контролю є, насамперед, громадські інспектори з охорони довкілля, громадські організації, окремі громадяни чи їх групи, зацікавлені в забезпеченні безпечного та якісного стану навколишнього природного середовища.

Залежно від суб'єкта, громадський екологічний контроль може бути поділений на такі основні види: 1) контроль, який здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля; 2) контроль, який здійснюють громадські екологічні організації.

Доцільно розглянути роль громадські інспектори з охорони довкілля, як суб'єкта, що здійснює контрольні-наглядові функції у сфері надкористування.

Формуванні інституту громадського контролю почало формуватись на початку 90-х рр. Так, відповідно до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 4 липня 1994 р. «Про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища» керівникам природоохоронних громадських організацій, як і головним державним інспекторам з охорони навколишнього природного середовища, було надано повноваження призначати громадських інспекторів з видачею відповідних посвідчень. Подальшим кроком, у розвитку вище зазначеного інституту стало затвердження Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 5

липня 1999 р. «Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища». У цьому положенні вже вилучено пункти щодо повноважень природоохоронних громадських формувань та призначенні громадських інспекторів. Таким самим чином вирішено питання щодо можливості громадських природоохоронних організацій призначати громадських інспекторів з охорони довкілля і в новому Положенні, затвердженому Наказом міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 р.

Так, діяльність громадських інспекторів в сфері охорони навуолишнього природного середовища, регулюється рядом нормативних актів, а саме: з охорони довкілля – наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [369]; у сфері мисливського господарства та полювання – наказом Державного комітету лісового господарства України від 01 березня 2002 р. № 27 «Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів» [433]; рибоохорони – наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лютого 2012 р. № 83 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони» [434].

Натомість, громадський контроль за використанням та охороною надр не має нормативного документу, що регулював би положення вище зазначених суб'єктом контролю. У той час як, у продовж тривалого часу не вирішеними залишаються проблеми що пов'язані із незаконним видобутком бурштину. У цьому контексті, діяльність громадських інспекторів також, сприяла би покращенню зазначеної ситуації.

Громадський інспектор з охорони довкілля є тим суб'єктом, правовий статус якого у сфері здійснення контрольної діяльності чітко визначений у Положенні про громадських інспекторів з охорони довкілля.

Відповідно до ст. 36.3У «Про охорону навколишнього природного середовища», громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля. Громадські інспектори з охорони довкілля: а) беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; б) проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; в) подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням [357].

Органи громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища можуть здійснювати й інші функції відповідно до законодавства України.

Призначення громадських інспекторів здійснюється відповідно до наказу Держекоінспекції України від 08 листопада 2012 року № 215 «Про затвердження Інструкції з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля» [370]. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції України. Зокрема, висуваються такі вимоги до претендентів на посади громадських інспекторів з охорони довкілля: 1) претендент повинен мати середню або вищу освіту (бакалавр, спеціаліст, магістр), яку він здобув в акредитованих навчальних закладах, або освіту, яка здобута в навчальному закладі іноземної держави, та довідку про визнання іноземного документа про освіту; 2) претендент повинен

мати досвід громадської чи іншої діяльності у сфері охорони довкілля або суміжних сферах не менше двох років; 3) претендент має опанувати основи екології та природоохоронного законодавства; 4) претендент має підтвердити свій досвід шляхом проведення перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства як кандидат-стажист, під керівництвом та наглядом державного інспектора протягом п'яти робочих днів.

Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідного органу Держекоінспекції України письмову заяву та подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища. Громадські інспектори призначаються після проходження співбесіди з керівниками структурних підрозділів органу Держекоінспекції України.

Кожний громадський інспектор закріплюється за відповідним підрозділом органу Держекоінспекції України (відділом, сектором тощо) або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності яких збігається з напрямком природоохоронної діяльності громадського інспектора (охорона біоресурсів, поводження з відходами, охорона земельних ресурсів та ін.).

Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, що затверджене Наказом Міністерства екології та природних ресурсів № 88 від 27.02.2002 р., визначено коло прав громадських інспекторів: - брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони (спільно з працівниками органів Держекоінспекції України, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування); - за направленням органу Держекоінспекції України, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; - складати протоколи про адміністративні

правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена КУпАП, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції України для притягнення винних до відповідальності; - перевіряти документи на право використання об'єктів, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, добутої продукції та інших предметів та ін. [370].

Також, державні інспектори Держекоінспекції України, відповідно до Положення та п.п.7 п. 4, відповідно до покладених на неї завдань: проводить перевірки (у тому числі документальні) із застосуванням інструментально-лабораторного контролю, складає відповідно до законодавства акти за результатами здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, надає обов'язкові до виконання приписи щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства та здійснює контроль за їх виконанням і здійснює лабораторні вимірювання (випробування) (п.п.3 п. 4) та складають протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом (п.п.7 п. 4) [414].

Згідно зі ст. 255 КУпАП, визначені особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Зокрема, у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у ст ст. 222–244-20 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. Зокрема, протоколи про адміністративні правопорушення має право складати згідно з п. 9 цієї статті громадський інспектор з охорони довкілля за ч. 4 ст. 85, ст. 88-1, ст. 91 [577].

Громадський інспектор з охорони довкілля під час перевірки дотримання природоохоронного законодавства для фіксування факту виявленого порушення, за яке передбачено відповідальність, складає протокол про адміністративне правопорушення.

З метою координації роботи громадських інспекторів та підтримання контактів з екологічними (природоохоронними) організаціями, залучення громадськості до розробки та виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища при органах Держекоінспекції та при екологічних (природоохоронних) організаціях можуть створюватись на громадських засадах штаби громадських інспекторів. Діяльність штабу громадських інспекторів регулюється Положенням про штаб громадських інспекторів з охорони довкілля, що затверджується Головним державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища відповідної території [369].

З метою вдосконалення інституту громадського контролю доцільно окреслити коло проблем, що зменшують ефективність їх діяльності. Так, основною проблемою є доволі застаріла та недосконала нормативна база у сфері здійснення громадського контролю у сфері надрокористування.

Доцільно звернути увагу на той факт, що на сьогодні право складати протоколи про адміністративні правопорушення надано: 1) громадським інспекторам сільського господарства (ст. ст. 52–53-1, 53-3, 53-4 КУпАП); 2) громадським лісовим інспекторам (ст. ст. 63, 64–70, 73, 76, 77 КУпАП); 3) громадським інспекторам з охорони довкілля (ст. ст. 48, 63–70, 73, 76–77-1, 78, 82, ч. ч. 1 і 3 ст. 85, ст. 89 (щодо диких тварин), ст. ст. 91-4, 153 КУпАП) [577].

У той час, як у нормах законодавства відсутнє положення щодо особливостей здійснення громадського контролю у сфері надрокористування.

Враховуючи, що громадські інспектори здійснюють загальні контрольні функції у сфері охорони навколишнього природного середовища, доцільно поділити їх, у залежності від напрямку здійснення контрольних функцій. Якщо, громадський контроль у сфері лісового господарства проводиться лісовим інспекторам, а у сфері сільського господарства, громадський контроль у сфері надрокористування проводиться громадськими інспекторами з охорони довкілля, діяльність яких має загальний напрям. Виходячи із вище наведеного,

доцільно надати громадським інспекторам, що здійснюють контрольні функції статус – громадських інспекторів з охорони надр.

Доцільно погодитись із думкою Т. О. Ольхової, що виникає необхідність привести статус держінспектора у відповідність сучасним вимогам, що пред'являються до суб'єктів державного контролю і нагляду, забезпечити єдність і стабільність фундаментальних компонентів статусу, обумовленого функціональною єдністю посади держінспектора в різних органах виконавчої влади та державних установах [366, с. 137].

Викликає занепокоєння, проблема освіти громадських інспекторів, що має бути спеціальною.

Також, значною проблемою є відсутність механізмів прозорості в діяльності влади.

Виходячи із змісту положення, що діяльність громадських інспекторів не лише координується органами Держкоінспекції України, а й той факт, що громадські інспектори можуть проводити перевірки лише спільно з працівниками цих органів, інших органів державної влади або місцевого самоврядування. З одного боку, це є позитивним, оскільки зменшує ризик порушення законодавства при проведенні контрольних заходів або проведення безпідставних перевірок. Проте з іншого боку у такому разі зникає сутність і взагалі будь-яке значення громадського контролю як окремого виду контролю, оскільки самостійність громадських інспекторів повністю відсутня.

Таким чином, видається доцільним посилити статус громадського інспектора та надати їм більш широке коло повноважень, з метою уникнення збігу функцій, що належать державним інспекторам Держкоінспекції України.

Доцільно погодитись із думкою О.Г. Бондаря, що однією з ключових проблем здійснення дієвого та реального громадського контролю є відсутність належного рівня матеріально-технічного забезпечення діяльності громадських інспекторів [65,с.119].

Водночас, незважаючи на значні недоліки, а також на значну протидію громадським інспекторам щодо здійснення їх діяльності, правопорушниками,

що незаконно користуються об'єктами природного середовища, вище зазначений інститут продовжує свою діяльність.

Так, Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища передбачено розширення повноважень громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів у сфері природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю) та планується забезпечити організацію на нових засадах діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад [435].

Так, при здійсненні екологічного правопорушення, протокол підписується громадським інспектором, який його склав, правопорушником, особами, що брали участь у виявленні порушення, а за наявності свідків протокол підписується й ними. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу в ньому робиться відповідний запис про це. Особа, яка вчинила правопорушення, має право додати до протоколу пояснення й зауваження щодо його змісту, а також викласти мотиви своєї відмови від підписання. Після цього громадський інспектор подає протокол відповідному органу Держекоінспекції України для притягнення винних до відповідальності. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 213 КУпАП, – це: адміністративні комісії при виконавчих комітетах селищних, сільських, міських рад; виконавчі комітети селищних, сільських, міських рад; районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); органами внутрішніх справ, органами державних інспекцій і іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Самостійно здійснюючи заходи з екологічного контролю, громадський інспектор з охорони довкілля для фіксування правопорушення може складати акт про порушення природоохоронного законодавства у довільній формі.

Таким чином, враховуючи, що КУпН містить лише положення щодо здійснення державного контролю і нагляду у сфері надрокористування, доцільно, до КУпН доповнити статтею «Органи, що здійснюють громадський контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною».

Також, у контексті дослідження громадського контролю у сфері надрокористування, доцільно проаналізувати здійснення громадського екологічного контролю представниками громадських екологічних організацій

Надзвичайно важливе значення в підвищенні ефективності екологічної політики, формуванні екологічної культури загалом має активізація природоохоронної діяльності громадян, громадських організацій і масових рухів. На сьогодні в Україні працює понад 500 громадських екологічних організацій. Більшість з них спрямовують свою діяльність на охорону навколишнього середовища на регіональному та місцевому рівнях, але є ряд організацій, які працюють на національному та міжнародному рівнях. Громадські організації можуть істотно впливати на свідомість населення, створюючи умови для кращої реалізації державної політики. Діяльність громадських екологічних організацій має велике значення у сприянні екологічній освіті та роботі із суспільством для підвищення обізнаності щодо наявних проблем, а також у проведенні необхідних досліджень та участі у формуванні політики через консультації з громадськістю. Громадські організації є найбільш активними суб'єктами громадського екологічного контролю. Для них законодавством передбачені ширші можливості при вирішенні питань охорони довкілля порівняно з окремими громадянами. Такі об'єднання мають більше практичних можливостей для здійснення природоохоронного контролю порівняно з громадським інспектором з охорони довкілля.

Право на доступ до екологічної інформації є невід'ємною передумовою розвитку інституту громадського екологічного контролю.

Новим поштовхом для ініціалізації участі інститутів громадянського суспільства у публічному адмініструванні стало прийняття Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) 1998 р. Цим міжнародним документом уперше встановлено засади участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6), у вирішенні питань щодо розроблення планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (ст. 7), у підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів (ст. 8). З метою реалізації вказаних положень вживаються такі заходи: визначаються терміни, достатні для забезпечення ефективної участі; проекти правил публікуються або доводяться до відома громадськості іншим чином; громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи.

Необхідним видається звернення уваги також на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті від 2001 р., якими встановлено обов'язок суб'єктів публічної адміністрації гарантувати громадянам право доступу до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, що впливають на їхнє майбутнє [428, с. 71].

Право громадян на участь у процесі прийняття рішень при здійсненні екологічного управління передбачено багатьма міжнародно-правовими актами. Зокрема, принципом 10 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку встановлено: "Екологічні проблеми найкраще вирішуються за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожен індивід повинен мати можливість належного доступу до всієї інформації про навколишнє середовище, яка є в розпорядженні владних структур, включаючи інформацію щодо небезпечних

речовин та видів діяльності, а також можливості брати участь у процесі прийняття рішень. Держави сприяють інформуванню й участі громадськості”. 23-25 жовтня 1995 р. в Софії під час III Всеєвропейської конференції міністрів охорони довкілля було прийнято “Керівні принципи із забезпечення доступу до екологічної інформації і участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань охорони довкілля”. Процес реалізації цих положень знайшов своє відображення в “Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” – так званій Оргузькій Конвенції, яку було підписано 25 червня 1998 р. і ратифіковано Україною в 1999 р. Особливістю цієї Конвенції є те, що вона, на відміну від інших, не тільки містить матеріальні норми, які закріплюють право громадян на участь в екологічному управлінні, але й встановлює процесуальний порядок реалізації цих прав [436].

Законодавством України також передбачено можливості здійснення громадянами та їх об’єднаннями функцій екологічного управління. У багатьох випадках воно регламентує участь громадськості в процесі екологічного управління. Зокрема, ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює екологічні права громадян України. У розд. IV цього Закону – «Повноваження органів з управління в галузі охорони навколишнього природного середовища» – міститься ст. 21 «Повноваження громадських об’єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища», в якій встановлено права громадських природоохоронних об’єднань.

На сьогоднішній день у сучасній системі міжнародних екологічних відносин значно посилилась тенденція впливу недержавних (неурядових) інститутів, які ефективно функціонують як самостійні та дієві суб’єкти зростає. Сучасні неурядові міжнародні екологічні організації (в Україні нараховується понад 500) відіграють не менш важливу роль, ніж державні чи міждержавні інституції. Функціонуючи як суб’єкт міжнародних відносин,

неурядові міжнародні організації досягають поставлених цілей у екологічній сфері. Окремі з них мають власний статут, цілі та завдання, функціонують з часів отримання державою незалежності, інші – створюються під конкретні гранти та проекти, котрі виділяються міжнародним співтовариством для підтримання достатнього рівня екологічної безпеки. Всеукраїнська екологічна ліга, ЕкоКлуб Зелена Хвиля, Зелений Фронт, Київський еколого-культурний центр, Національний екологічний центр України, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», ВЕГО «МАМА-86» – лише окремі із нині діючих, що активно беруть участь у контролі всіх наукових і технологічних впроваджень та вивчають їх вплив на стан навколишнього середовища.

З цієї точки зору видається сумнівним твердження Г.А.Ларіонова, що наділення громадських організацій функціями державної інспектури є недоцільним, оскільки це призводить лише до дублювання її функцій, а також функцій державних наглядових органів, причому на нижчому професійному рівні [437, с. 65]. Йдеться про одностороннє розуміння проблеми. Громадські природоохоронні формування являють собою найбільш екологічно активну частину населення. Багато з членів цих формувань не бачать можливості для співпраці з державними органами на засадах повної підлеглості. Особливо це стосується тих громадян, які мали негативний досвід спілкування з державними органами. Практика свідчить, що більшість громадських природоохоронних формувань вбачають практичну користь від своєї діяльності саме як опоненти до влади [436].

Враховуючи вище зазначене, доцільно запропонувати залучення громадських екологічних організацій до здійснення громадського екологічного контролю громадськими екологічними інспекторами, що значно підвищить ефективність громадського екологічного контролю.

Також, з метою підвищення ролі інституту громадського контролю, видається доцільним прийняття Закону України «Про громадський екологічний контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сфері

надрокористування». Запропоновано, надати громадським інспекторам, що здійснюють контрольні функції у сфері надрокористування, статус – громадських інспекторів з охорони надр.

Також, з метою запобігання здійснення правопорушень при проведенні перевірок громадськими екологічними інспекторами, а також, представниками екологічних організацій, видається доцільним їх проведення разом із спеціальними підрозділами Гірничої поліції.

Враховуючи вище наведене, доцільно зробити наступні висновки:

Встановлено, що значну роль у забезпеченні законності й правопорядку у процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування відіграє громадський контроль, який покликаний здійснювати громадські екологічні інспектори.

Доведено, що громадський екологічний контроль у сфері надрокористування є не тільки невід'ємною складовою державного управління, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Громадський екологічний контроль є потужним фактором залучення громадян України до заходів охорони та раціонального використання надр.

Зроблено висновок, що їх діяльність не використовується у повної мірі та з необхідною та можливою ефективністю, що зумовлено низкою соціальних факторів, а також відсутністю належного нормативного забезпечення. Проблемою, що потребує вирішення, є відсутність унормування, зокрема, таких форм здійснення громадського контролю, як громадські слухання, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади. Доведена доцільність прийняття Закону України «Про громадський екологічний контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сфері надрокористування». Запропоновано: внести доповнення до КУпН статтею -

«Органи, що здійснюють громадський контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною».

Запропоновано, надати громадським інспекторам, що здійснюють контрольні функції у сфері надрокористування, статус – громадських інспекторів з охорони надр.

Обґрунтовано доцільність залучення до здійснення функції громадського контролю у сфері надрокористування представників екологічних громадських екологічних організації, як суб'єктів громадського екологічного контролю. Запропоновано доцільність здійснення громадського контролю представниками екологічних громадських організації спільно з громадськими екологічними інспекторами та представниками підрозділу спеціальної гірничої поліції.

Сформульоване визначення поняття «громадського контролю у сфері надрокористування», що являє собою - діяльність громадян та громадських об'єднань, що наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за охороною, раціональним використанням надр з метою перевірки дотримання норм законодавства про надра та попередження, виявлення та усунення правопорушень у цій сфері. Встановлені ознаки громадського екологічного контролю є: 1. об'єднання громадян, що здійснюють контрольну діяльність з певною метою; 2. громадський контроль є інструментом громадської оцінки діяльності підконтрольних об'єктів; 2. складова системи публічного управління.

Висновки до розділу 2

Досліджено, що органи публічної влади, будучи суб'єктами, що здійснюють контрольню-наглядовою діяльність у сфері надрокористування, утворюють систему органів загальної та спеціальної компетенції: Верховної Рада України, Президента України, Кабінету Міністрів України, як загальної

компетенції, а також, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надра України, Державної служба України з питань праці.

Зроблено аналіз системи термінів та їх співвідношення: «суб'єкт» - «суб'єкт права» - «суб'єкт правовідносин» - «суб'єкт адміністративного права» - «суб'єкти державного контролю і нагляду» - «суб'єкти державного контролю і нагляду у сфері надрокористування»; «об'єкта» - «об'єкт контролю» - «об'єкта контролю у сфері надрокористування», дозволило упорядкувати терміни у зазначеній сфері та сформулювати їх дефініції.

Надано визначення: об'єкта контролю у сфері надрокористування, як діяльність певного суб'єкта у сфері надрокористування на яку спрямовуються діяльність центральних органів виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування; суб'єкта державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування, якими є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр. предметом контролю у сфері надрокористування є правовідносини, що виникають з приводу дотримання встановленого законодавством про надра порядку щодо повноти геологічного вивчення надр, надання достовірної інформації щодо геологічної будови надр, дотримання правил використання надр, недопущення самовільного видобутку корисних копалин.

Досліджено співвідношення об'єкта і предмета контролю у сфері надрокористування. Встановлені ознаки державного контролю у сфері надрокористування, що полягають у наявності таких компонентів, як: об'єкти і суб'єкти, межі застосування контролю (контроль за геологічним вивченням

надр, за їх використанням та охороною); державно-владний характер; правовий характер; метод державного контролю.

Проаналізовано діяльність Верховної Рада України, Президента України, Кабінету Міністрів України, як органів загальної компетенції, а також, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надра України, Державної служба України з питань праці, як органів спеціальної компетенції, що здійснюють контроль-наглядові повноваження у сфері надрокористування.

Зроблено висновок, що постійне реформування системи органів виконавчої влади суттєво впливає на діяльність публічної адміністрації у сфері надрокористування, не завжди виправдано, а інколи призводить до неефективного виконання публічною адміністрацією поставлених завдань.

Проаналізовано, що суттєвим недоліком, органів публічної влади у сфері надрокористування є наявність дублювання повноважень, що зменшує ефективність їх діяльності. Доведено, що з метою уникнення дублювання контроль-наглядових повноважень у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, доцільно зосередити вище зазначені повноваження у Держекоінспекції України.

Враховуючи, що Держекоінспекція України є єдиним органом, що безпосередньо наділений контрольними та наглядовими повноваженнями, то з метою уникнення дублювання контрольних функції у сфері надрокористування, у тому числі і геологічного вивчення надр та вдосконалення інституту контроль-наглядової діяльності, видається доцільним, передати повноваження щодо здійснення функції контролю за ГВН Держекоінспекції України.

Встановлено, що значну роль у забезпеченні законності й правопорядку у процесі здійснення контроль-наглядової діяльності у сфері

надрокористування відіграє громадський контроль, який покликаний здійснювати громадські екологічні інспектори.

Доведено, що громадський екологічний контроль у сфері надрокористування є не тільки невід'ємною складовою державного управління, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Громадський екологічний контроль є потужним фактором залучення громадян України до заходів охорони та раціонального використання надр.

Зроблено висновок, що їх діяльність не використовується у повної міри та з необхідною та можливою ефективністю, що зумовлено низкою соціальних факторів, а також відсутністю належного нормативного забезпечення. Проблемою, що потребує вирішення, є відсутність унормування, зокрема, таких форм здійснення громадського контролю, як громадські слухання, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади. Доведена доцільність прийняття Закону України «Про громадський екологічний контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сфері надрокористування». Запропоновано: внести доповнення до КУпН статтею - «Органи, що здійснюють громадський контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною».

Запропоновано, надати громадським інспекторам, що здійснюють контрольні функції у сфері надрокористування, статус – громадських інспекторів з охорони надр.

Обґрунтовано доцільність залучення до здійснення функцій громадського контролю у сфері надрокористування представників екологічних громадських екологічних організацій, як суб'єктів громадського екологічного контролю. Запропоновано доцільність здійснення громадського контролю представниками екологічних громадських організацій спільно з

громадськими екологічними інспекторами та представниками підрозділу спеціальної гірничої поліції.

Сформульоване визначення поняття «громадського контролю у сфері надрокористування», що являє собою - діяльність громадян та громадських об'єднань, що наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за охороною, раціональним використанням надр з метою перевірки дотримання норм законодавства про надра та попередження, виявлення та усунення правопорушень у цій сфері. Встановлені ознаки громадського екологічного контролю є: 1. об'єднання громадян, що здійснюють контрольну діяльність з певною метою; 2. громадський контроль є інструментом громадської оцінки діяльності підконтрольних об'єктів; 2. складова системи публічного управління.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

3.1 Особливість здійснення Державною службою України з питань праці контрольно-наглядової діяльності у сфері надзорно-наглядової діяльності

Становлення України правової держави, зумовлює наявність системи органів державної влади, що здійснюють функцію державного контролю і нагляду у сфері охорони праці, діяльність яких спрямована на дотримання норм трудового законодавства, а також дотримання трудових прав та гарантій суб'єктів трудових правовідносин.

Україна є соціальною правовою державою, найвищою цінністю якої є людина. Головним обов'язком такої держави є затвердження та забезпечення прав та свобод людини, зокрема, передбаченого Конституцією України, її права на працю [438]. Саме в забезпеченні конституційних трудових прав працівників суттєву роль відіграє нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю. Ефективна реалізація нормативних приписів, нормативно-правових актів, покликаних забезпечувати виникнення, розвиток і припинення трудових та тісно пов'язаних з ними відносин як необхідне передбачає здійснення системного нагляду і контролю за їх виконанням. «Будь-яке законодавство, особливо законодавство про охорону праці, ефективно тоді, коли воно неухильно виконується усіма зацікавленими учасниками відносин. Для здійснення цієї мети держава уповноважила відповідні органи та інспекції, які здійснюють свої повноваження в двох правових формах: шляхом нагляду і шляхом контролю» [439, с.393-394].

Трудова діяльність є однією з складових життя людини. До основних конституційних прав людини належить право на працю. Держава зобов'язана забезпечити безпеку всім громадянам у процесі трудової діяльності. Відповідно до положень ст. 3 Конституції України [438], держава відповідає

перед людиною за свою діяльність та гарантує тим самим забезпечення її безпечних умов праці у процесі трудової діяльності.

Закріплене в ст.1 Закону України «Про охорону праці» поняття охорони праці розглядається, як узгоджена комплексна система безпеки життя і здоров'я найманого працівника в процесі виконання покладених на нього трудових обов'язків [440].

Правовий інститут охорони праці включає норми, що встановлюють права й обов'язки роботодавця та працівників із питань безпеки й гігієни праці, а також норми, що стосуються шкідливих або небезпечних умов.

В.І. Прокопенко зазначає, що до інституту охорона праці належать норми, що встановлюють не тільки загальні вимоги охорони праці, а і норми, що містять додаткові заходи охорони праці окремих категорій працівників [439, с. 392].

Держава для досягнення ефективності законодавства як такого, і особливо законодавства про охорону праці уповноважує відповідні органи та інспекції по дотриманню і виконанню законодавства всіма суб'єктами правових відносин здійснювати свої повноваження в формі нагляду і контролю [439, с. 393].

Згідно зі ст.3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний контроль здійснюється за такими принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду 88 (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного

нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю); невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади» [383].

Діяльність гірничих підприємств пов'язана з великою небезпекою і вимагає від держави особливої уваги до захисту життя та здоров'я працівників. Загальні принципи державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду визначені законодавством України, узгоджуються з приписами конвенцій Міжнародної організації праці, директивами Європейського Союзу та спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання промисловим аваріям, нещасним випадкам та професійним захворюванням.

Гірниче підприємство, відповідно до ст. 1 Гірничого закону України (далі – ГЗУ), являє собою 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). [408].

Виходячи з наведеного поняття, можна стверджувати, що чинне законодавство пов'язує гірниче підприємство, головним чином, із гірничою діяльністю, або, за термінологією ГЗУ - гірничою справою, тобто діяльністю, пов'язаною з видобуванням з надр корисних копалин на основі новітніх досягнень науки і техніки [442].

Так, у процесі здійснення діяльності гірничого підприємства, наявним є шкідливий виробничий фактор – фактор середовища або трудового процесу, вплив якого на працівника за певних умов може спричинити професійне захворювання [443]. Небезпечний виробничий фактор розуміють як небажане явище, яке супроводжує виробничий процес, дія якого може призвести до травми або іншого раптового погіршення здоров'я працівника. [443].

Враховуючи природні властивості та особливості технології розвідки й видобутку окремих корисних копалин, їх спеціальне використання може зумовлювати наявність настання екологічного ризику, тобто негативних наслідків у формі порушення екологічної безпеки. [448, с. 275].

До найбільш небезпечних корисних копалин об'єктивно треба віднести нафту і газ, газ (метан) вугільних родовищ, а також вибухо та пожежонебезпечні енергоносії. Забезпечення безпеки при використанні вище зазначених корисних копалин здійснюється відповідно до Законів України, а саме: «Про нафту і газ». Так, вплив особливої небезпеки підпадають працівники, що перебувають в зоні впливу шкідливих і небезпечних факторів (ст. 50) [445], а також у процесі здійснення господарської діяльності, яка включає комплекс технічних заходів, спрямованих на вилучення газу (метану) вугільних родовищ з вугільних пластів.

Таким чином, перелік небезпечних видів діяльності, що пов'язан із використанням корисних копалин спричиняє не тільки негативний вплив на навколишнє середовище, а і суттєво впливає на та на здоров'я людини. Цей факт вказує на необхідність забезпечення безпеки людини при використанні при геологічному вивченні, розробці надр.

В Україні, як і у багатьох країнах світу, забезпечення безпеки та охорони праці є однією з важливих державних функцій, реалізація яких здійснюється спеціальними державними органами.

Нагляд і контроль повинні охоплювати всю систему заходів зі створення здорових та безпечних умов праці, оскільки результативність будь-яких

заходів з охорони праці залежить від ефективності роботи органів нагляду і контролю [446, с.28]. «Контроль та нагляд - основні, способи забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення контролю і нагляду неможлива ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не можуть мати сенсу. Контроль та нагляд є факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і у суспільстві взагалі. Це те, що робить «програми» для суспільства діяльністю держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини. Контроль та нагляд - важливі чинники удосконалення державного управління в Україні, оновлення якого неможливе без відповідних заходів щодо відслідкування процесу перебігу реформ» [444, с.3].

Формування інституту гірничого нагляду і контролю здійснювалось значний період часу. Так, з метою забезпечення безпеки, у тому числі на гірничих підприємствах, у вересні 1991 р. був утворений Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді [447].

У сфері надрокористування на Держгіртехнагляд України покладались функції щодо нагляду за: станом безпеки ведення робіт на підприємствах гірничої промисловості, а також, при здійсненні геологорозвідувальних та інших видів гірничих робіт; виконання маркшейдерських і геологічних робіт з метою забезпечення безпеки використання надр.

П правонаступником Держгіртехнагляду України, у зв'язку з прийняттям Закону України “Про охорону праці” 1992 р. [440]. Державний комітет України з нагляду за охороною праці - (Держнаглядохоронпраці), Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 року №328 «Про

Державний комітет України з нагляду за охороною праці», до повноважень якого належало проведення робіт з геологічного вивчення надр.

У 1998 р. указом Президента України була затверджена Концепція адміністративної реформи [448], відповідно до положень якої планувалось здійснити формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління.

Таким чином, у 2000 р. Державний комітет по нагляду за охороною праці України був ліквідований, а на його базі утворений урядовий орган державного управління у складі Міністерства праці та соціальної політики України у вигляді Державного департаменту з нагляду за охороною праці [449]. До повноважень якого належав контроль за проведенням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх охороною, використанням і переробкою мінеральної сировини.

У 2002 р. був утворений Державний комітет України з нагляду за охороною праці [450], що здійснював державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також здійснював державний гірничий нагляд за перебкою мінеральної сировини. Доцільно зазначити, що наряду із забезпечення безпеки на гірничих підприємствах Державний комітет України з нагляду за охороною праці, поєднував у своїх повноваженнях і суто геологічні функції, а саме: надання гірничих відводів, здійснював облік запасів корисних копалин, що нашу думку, є абсолютно не логічним поєднанням.

Період 2005-2010 рр. характеризувався численними адміністративними змінами. У липні 2005 р. Державний комітет України з нагляду за охороною праці був ліквідований, а на його основі створений Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [451], до повноважень якої належало – нагляд за промисловою безпекою, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також державного гірничого нагляду. Таким чином, вперше на орган з

промислової безпеки покладалися не лише координаційні та наглядові функції, але й функції з реалізації державної політики у відповідній сфері;

Починаючи з 2005 р. акцент почав робитися на функціях з забезпечення промислової безпеки. Зазначене обумовило створення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [452].

В межах адміністративної реформи 2010-2011 рр. відповідно до положень Указу Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», функцію ліквідованого Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду покладено на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державну інспекцію техногенної безпеки України (Держгірпромнагляд України) [453]. До основних завдань Держгірпромнагляду України було віднесене: 1) реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, державного ринкового нагляду, а також внесення пропозицій щодо її формування; 2) здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; 3) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів (з питань промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими

матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами) [454].

На думку І. М. Булгакова, склалася певна система державного управління забезпечення промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, в якій кожний елемент має своє призначення та взаємодіє з іншими елементами з метою досягнення загальних цілей [455, с.145].

З метою посилення єдності системи промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду. За рішенням Кабінету Міністрів України була утворена Державна служба України з питань праці шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки.

Ще одним організаційним принципом у галузі промислової безпеки та охорони праці має стати принцип розмежування контрольних і регулятивних функцій при організації державного управління [455, с.145].

Таким чином, здійснення державного нагляду у сфері гірничих відносин з часу отримання незалежності Україною належало до повноважень значного переліку органів управління.

Відповідно до Закону України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки» [456], з метою комплексного розв'язання проблем у сфері охорони праці особливого значення набуває наявність ефективного державного управління та удосконалення системи державного нагляду і громадського контролю за додержанням вимог законодавства у зазначеній сфері.

Ефективність контролю за використанням та охороною надр, як і будь-якого іншого різновиду контролю, багато у чому залежить від вдалої побудови системи державних органів [374].

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ [440], державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

Відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» 10 вересня 2014 р., створена Державна служба України з питань праці – (далі – Держпраці України) [415].

Таким чином, Держпраці України були передані повноваження Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України що здійснювала повноваження гірничого нагляду у сфері надрокористування.

Органи державного нагляду покликані не тільки застосовувати норми законодавства про працю, а й забезпечувати їх дотримання роботодавцями. У зв'язку з цим діяльність органів державного контролю і нагляду покликана забезпечити реалізацію єдності і диференціації правозастосування. Таким чином, єдність і диференціація проявляється у правозастосовчій діяльності органів державного нагляду і контролю за дотриманням трудових прав працівників. Застосування єдності і диференціації в правозастосовчій діяльності передбачає наявність відповідних повноважень, які повинні забезпечувати єдність, тобто загальне правове регулювання, а також диференціацію, тобто спеціальне правове регулювання [457, с. 102].

На нашу думку, зосередження такої кількості різноманітних повноважень у одному органі спеціальної компетенції є недоцільним. Особливо, це торкається питання щодо забезпечення безпеки на гірничих підприємствах. Подібні повноваження має здійснювати орган, діяльність якого безпосередньо направлена на забезпечення безпеки на об'єктах

підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктах, до яких відноситься гігніче підприємство. Тому, на нашу думку, реорганізація такого органу, як Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України є передчасною.

Держпраці України, відповідно до покладених на неї повноважень, реалізує державну політику у сфері охорони праці та виконує функції із організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів з питань: промислової безпеки, охорони праці та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

Так, відповідно до ст. 10. Гірничого закону України зазначено, що державний нагляд у сфері гірничих відносин за додержанням гірничого законодавства під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах охорони праці, державного гірничого нагляду (далі - орган гірничого нагляду), та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до законів України [408].

Отже, Держпраці України нарівні з функціями управління, охорони і гігієни праці виконує функції із організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

Доцільно зауважити, що Держпраці України наділена значним обсягом повноважень, які мають різний характер і призначення, що можна класифікувати їх наступним чином: 1) реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці - нормотворчі; 2) здійснює комплексне управління охороною праці та промисловою безпекою на державному рівні - організаційні; 3) здійснює державне регулювання і

контроль у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки - контрольно-наглядові; 4) функції з надання адміністративних послуг.

На думку А. А. Француз, така класифікація сприятиме конкретизації ролі Держпраці України, як суб'єкта публічної влади у сфері охорони праці, більш чіткому розумінню змісту правових норм Законів України, зокрема «Про охорону праці», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ін. Також, більшість функцій Держпраці складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [458, с.126].

Окремим напрямом Держпраці України, нарівні з функціями управління, охорони і гігієни праці, відноситься і виконання функції із організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

Козяков Д.І. у цьому контексті зазначає, що контрольно-наглядові повноваження органів Держпраці України виконують у її діяльності самостійну роль та опосередковують предмет державного гірничого нагляду [459, с. 74].

На нашу думку, таке значне поєднання повноважень щодо управління, охорони і гігієни праці, а також, і виконання функції із організації та здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами підвищеної небезпеки, зменшує ефективність контрольно-наглядових функцій у сфері надрокористування.

Так, одним із напрямів діяльності Держпраці України (п. 4. пп.17, пп.18, пп.19, пп. 51, пп. 52) 1) є здійснення державного гірничого нагляду у сфері надрокористування з питань: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та

технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17); 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18); 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень (пп. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (пп. 52) [415].

Виходячи із змісту положення, Держпраці України здійснює значне коло контрольних і наглядових повноважень у сфері надрокористування. Таким чином, Держпраці України здійснює як функції гірничого нагляду, так і контрольно-наглядові функції, щодо дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18) [415].

Таким чином, виникає певні питання щодо здійснення функції контролю, щодо здійснення: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки

та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17), оскільки із змісту відповідного положення це не зрозуміло.

В.Л. Бредіхіна зазначає, що повноваження Держпраці України у сфері надрокористування, пов'язані переважно зі здійсненням гірничого нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та виробничим процесом при вивченні та використанні надр і обумовлені перш за все необхідністю забезпечення техногенної безпеки та охорони праці під час здійснення надрокористування та не передбачають ані встановлення факту самовільного користування надрами в процесі перевірок, ані розрахунку відповідних збитків державі [460, с. 124].

Однією із основних контрольних-наглядових функцій Держпраці України у сфері надрокористування є гірничий нагляд. Гірничий нагляд, є окремим елементом державної політики з забезпечення промислової безпеки та охорони праці.

Державний гірничий нагляд - це нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами (далі - користувачі) актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини(ст. 1), що здійснюється шляхом: проведення комплексних обстежень; вибіркового перевірок; погодження нормативної документації [461].

Державний гірничий нагляд спрямований на забезпечення дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку надрокористування

щодо ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною.

Контрольно-наглядові повноваження органів Держпраці України виконують у її діяльності самостійну роль та опосередковують предмет державного гірничого нагляду, передусім з питань безпечного ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної, нафтогазової промисловості під час будівництва й експлуатації, ліквідації або консервації гірничих об'єктів та підприємств, на об'єктах метробудівництва і підземних спорудах [459, с.73].

Під час проведення комплексних обстежень перевіряється: повнота вивчення родовищ корисних копалин, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, гідрогеологічних та інших умов їх розробки, будівництва та експлуатації підземних споруд, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва; своєчасність та правильність введення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин; виконання вимог щодо охорони надр під час ведення робіт, пов'язаних з їх вивченням, встановлення кондицій на мінеральну сировину та експлуатації родовищ корисних копалин; правильність розробки родовищ корисних копалин; повнота видобування запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; додержання встановленого порядку обліку запасів корисних копалин, обґрунтованість і своєчасність їх списання; додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки корисних копалин [461].

У контексті дослідження інституту Державно гірничого нагляду, доцільно зауважити, що Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду потребує суттєвого вдосконалення.

Виходячи із положень вище зазначеної статті, доцільно зауважити, що контрольно-наглядові функції у сфері надрокористування, що включають такий значний перелік спеціальних повноважень, що належить до сфери гірничої промисловості потребують особливих знань та підходів. Таким чином, проведення наглядових функцій потребує наявності спеціального органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

У контексті дослідження повноважень Держпраці України у сфері надрокористування, В.Л. Бредіхіна зазначає, що Положенні про неї, пов'язані переважно зі здійсненням гірничого нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та виробничим процесом при вивченні та використанні надр і обумовлені перш за все необхідністю забезпечення техногенної безпеки та охорони праці під час здійснення надрокористування та не передбачають встановлення факту самовільного користування надрами в процесі перевірок, ані розрахунку відповідних збитків державі [460, с.125].

З метою дослідження контрольно-наглядових повноважень Держпраці України у сфері надрокористування, доцільно проаналувати їх зміст. Так, відповідно до положень п.3 основними завданнями Держпраці є: 1) реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки.

Специфіка гірничодобувної діяльності полягає у тому, що гірничі виробки являють собою складний інтегований об'єкт, де фактично співпадають виробничі приміщення, предмет праці і оточуюче природне середовище. Гірничі ризики роблять видобуток корисних копали особливо

небезпечною промисловою галуззю. При цьому, безпека людей залежить від додержання правил виробничої безпеки, а й від природних явищ [462, с. 151].

Гірниче підприємство є об'єктом, діяльність якого, пов'язана із значним ризиком. Ризик - це поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій (умов), що постійно присутні в господарській діяльності. Його причини і наслідки є одними з основних характеристик таких небажаних подій при здійсненні діяльності на гірничому підприємстві, як надзвичайна ситуація, аварія, нещасний випадок.

Гірниче підприємство, являє собою 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), з особливо небезпечними підземні умови - умови в шахтах і рудниках, пов'язані з дією важкопрогнозованих проявів гірничогеологічних і газодинамічних факторів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я їх працівників, що пов'язана із виділенням та вибухом газу та пилу, раптовим викидам, обваленням, самозайманням гірничих порід [408].

Відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808, одним з таких видів діяльності є видобування корисних копалин, за винятком корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками і землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок для господарських і побутових потреб [463].

Держпраці України, відповідно до покладених на неї завдань п.п. 16 п.4: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині безпечного ведення робіт, промислової безпеки, безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового

призначення, у тому числі з питань: безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення.

Характерною особливістю роботи гірничого підприємства є наявність вибухових робіт. Відповідно до ст. 21 Гірничого закону, проведення підривних робіт або робіт з вибуховими матеріалами здійснюється відповідно до єдиних правил безпеки при підривних роботах за наявності дозволу, який видають органи гірничого нагляду.

Оскільки положення не містить інформації щодо поводження з вибуховими матеріалами у сфері гірничої промисловості, доцільно внести доповнення до п.п. 16 п.4 таким змістом, а саме: «безпека робіт при поводженні з вибуховими матеріалами у процесі діяльності гірничого виробництва».

Також, діяльність гірничих підприємств, пов'язана з іншим видом вибухів, а саме – вибуху газу (метану) вугільних родовищ, що регулюється Законом Про газ (метан) вугільних родовищ від 25 травня 2009 р. № 1392-VI Так, не допускається експлуатація вугільних родовищ з підвищеним рівнем концентрації газу (метану) без проведення необхідних заходів з вентиляції або дегазації, які забезпечують приведення концентрації газу (метану) до встановлених нормативів та без проведення необхідних заходів з дегазації в разі наявності газонасичених вугільних пластів (ст. 12) [445].

Діяльність гірничих підприємств (шахт) включає настання таких раптових подій, як: викид вугілля, газу і породи, що відбувається при розробці крутоспадних пластів Центрального району Донбасу на глибині понад 600 – 700 м, при цьому маса досягає 1800 – 2200 т. [464, с. 100]. Доречно зауважити, що одним із найнебезпечніших явищ у процесі діяльності гірничих підприємств є ймовірність настання вибухів. Так, вибухи в шахтах відбуваються при одночасному утворенні вибухонебезпечної метаноповітряної суміші з концентрацією метану від 4,5 – 6,0 до 15 – 16% і наявності джерела її займання. Вибухи супроводжуються смертельним і

важким травматизмом від комплексного ураження внаслідок опіків, механічних травм і отруєння. У випадку вибуховості пилу відбувається подвійний вибух метанопилоповітряної суміші, який розповсюджується на великі відстані ураження виробок [464, с. 100-102].

Відповідно до п.4.3. Правил, суб'єкти господарювання, що проводять підривні роботи та використовують у своїй діяльності вибухові матеріали промислового призначення, зобов'язані мати належне технічне та організаційне забезпечення та підготовлений персонал. Відповідно до п. 5.13. підривні роботи можуть здійснюватись: в підземних виробках і на поверхні вугільних шахт, небезпечних за газом та (або) пилом; підривні роботи на відкритих гірничих розробках; у підземних виробках і на поверхні нафтових шахт; при проведенні тунелів і будівництві метрополітену; при проведенні гірничорозвідувальних робіт [465].

Базуючись на вище наведеному, доцільно зауважити, що повноваження щодо здійснення контролю і нагляду за здійсненням вибухових робіт при проведенні гірничо-добувної діяльності має належати спеціальному органу управління. Оскільки вибухові роботи належать до небезпечного виду діяльності, контроль за їх проведенням доречно надати спеціальному підрозділу гірничої поліції, що повинна забезпечити безпеку при їх здійсненні. Такий підрозділ (запропонований у 3.2.), повинен мати спеціальну підготовку, знання, що дозволить забезпечити безпеку працівників при проведенні вибухових робіт. Також, необхідно зазначити, що повноваження Держпраці України щодо забезпечення безпеки при проведенні вибухових робіт видається не ефективним, оскільки представники цього органу не можуть мати всього спектру спеціальних знань, щодо проведення вибухових робіт у сфері надрокористування.

Також, до повноваження Держпраці України належить п.п. 17 п. 4: правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і

свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; здійснює державний нагляд (контроль) у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами; здійснює державний нагляд (контроль) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств.

Водночас, гірничі підприємства відносяться до об'єктів підвищеної небезпеки, відповідно до відповідно до ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 №2245- III [466]. Українські шахти вважаються вкрай небезпечними, що ставить їх на одне з чільних місць за кількістю загиблих гірників поряд з Китаєм, Росією та Казахстаном [467].

Вище наведені факти вказують на певні недоліки у роботі Держпраці України щодо забезпечення безпеки працівників при здійсненні своєї діяльності на гірничих підприємствах.

Так, Законом України № 178-VII від 4 квітня 2013 р. затверджено Загальнодержавну соціальну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки. Проблеми у сфері охорони праці передбачається розв'язати шляхом: – удосконалення системи державного нагляду і громадського контролю за додержанням вимог законодавства з охорони праці, оптимізації діяльності структурних підрозділів з охорони праці центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [443].

П. Д. Пилипенко зазначає, що охорона праці як інститут, являє сукупність правових норм, що регулюють відносини з охорони життя, здоров'я та працездатності шляхом встановлення безпечних і здорових умов праці. До цього інституту належать норми, що встановлюють загальні вимоги охорони праці; профілактичні норми, спрямовані на попередження виникнення виробничого травматизму і професійних захворювань; норми, що

встановлюють обов'язки роботодавців та працівників з питань охорони праці; норми, що містять додаткові заходи охорони праці окремих категорій працівників. Як правовий принцип, охорона праці відображає зміст усіх норм трудового права, які за своєю сутністю спрямовані на охорону здоров'я та працездатності працівників. У цьому значенні, охорона праці є галузевим правовим принципом, оскільки відображає його соціальну спрямованість на захист трудових прав працівників [441, с. 392].

Реформування органів державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про охорону праці призвело до упорядкування їх діяльності, чіткого регламентування повноважень. Водночас, зміст наглядової та контрольної діяльності державних органів повинен бути чітко визначений та регламентований законодавством [446, с.28].

Враховуючи вище наведене, доцільно звернути увагу на той факт, що поєднання функції гірничого нагляду, охорони й гігієни праці у межах повноважень Держпраці України у сфері надрокористування, видається не логічним. З цією метою, на нашу думку, доцільно зосередити повноваження щодо здійснення державного гірничого нагляду у сфері надрокористування у межах спеціального органу – гірничої поліції, що має статус правоохоронного органу.

Таким чином, до повноважень гірничої поліції пропонується передати наступні повноваження Держпраці України, а саме: 1) забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час: а) проведення робіт, що проводяться на гірничо-добувних підприємствах; б) розвідки та геологічного вивчення надр; 2) контроль і нагляд за використанням вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; 3) забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я під час видобутку та переробки корисних копалин та при здійсненні робіт з геологічного вивчення надр; 4) здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надрокористування; 5) здійснення державного гірничого нагляду з питань: а) правильності розробки родовищ

корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин; 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств; 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень; 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників; розслідування аварій і нещасних випадків.

Також, до одного із напрямів діяльності Держпраці України відноситься дозвільна діяльність. Так, Держпраці України, відповідно до п. п 19 п. 4 Положення здійснює нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду [415].

Водночас, відповідно до п.п 9; 10; 11 п. 4 Положення, Держгеонадра України видає, зупиняє та анулює та переоформлює в установленому порядку спеціальні дозволи на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами) [413].

У тому числі, до повноважень Держгеонадра України належить п. п 12 п. 4 здійснення державного контролю за ГВН (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням.

Таким чином, на наш погляд, спостерігається певна неузгодженість щодо повноважень Держпраці України у сфері надрокористування, а саме: повноваження щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин (п.п. 30 п. 4), будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин [415].

Також, до повноважень Держгеонадра України належить надання спеціальних дозволів на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами) (п.п 9 п.4) [413].

Таким чином, на наш погляд, видається нелогічним зосередження повноважень щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин у межах повноважень Держпраці України. У зв'язку із чим, доцільно передати повноваження щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин (п.п. 30 п. 4), будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин та здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду, до повноважень Держгеонадра України.

Враховуючи, вище зазначене, доцільно зробити наступний висновок.

Досліджено формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування.

Встановлена генеза розвитку інституту промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування. З'ясовано, що формування інституту гірничого нагляду і контролю у сфері надрокористування здійснювалось починаючи з 1991 р., коли був утворений Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду. Досліджено процес становлення та нормативного забезпечення інституту охорони праці у сфері надрокористування, а саме: Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду,

Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний департамент з нагляду за охороною праці, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна служба України з питань праці.

Зазначено, що інститут охорони праці у сфері надрокористування включає норми, що встановлюють загальні вимоги охорони праці, а також норми, що містять додаткові заходи охорони праці та безпеки праці на гірничих підприємствах.

Зазначено, що гірниче підприємство, що являє собою цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, належить до одного із найнебезпечніших підприємств, а гірнича діяльність потребує застосування особливих заходів забезпечення безпеки людини при геологічному вивченні, розробці надр. Акцентована увага на тому, що контроль і нагляд, повинні охоплювати всю систему заходів зі створення здорових та безпечних умов праці при здійсненні видобутку корисних копалин.

Встановлені особливості здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористуванні, що здійснюються центральним органом виконавчої влади - Державною службою України з питань праці.

Доведена доцільність, передачі певних повноважень Державної служби України з питань праці – Гірничої поліції, а саме: додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині здійснення державного гірничого нагляду та безпечного ведення робіт на гірничих підприємствах під час видобутку корисних копалин та їх переробки, а також здійснення контролю і нагляду при проведенні геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; під час

консервації гірничих підприємств; здійснює контроль за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на гірничому виробництві.

Доведена доцільність, передачі повноважень Державної службі України з питань праці – Державної службі геології та надр України, а саме: щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин (п.п. 30 п. 4), будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

3.2 Особливість здійснення Державної служби геології та надр України контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування

Наявність вагомою у світовому вимірі мінерально-сировинної бази України (20 тис. родовищ і проявів 117 видів корисних копалин), обумовлюють необхідність належного їх використання та охорони, у контексті забезпечення потреб економіки в мінерально-сировинними ресурсами.

Побудова незалежної демократичної держави та світові інтеграційні процеси, зумовили необхідність докорінного перегляду підходів до державного управління, контролю і нагляду у сфері надрокористування та наявність дієвих органів контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Початок формування управління, контролю і нагляду у сфері надрокористування в Україні, пов'язан із створенням 1 лютого 1918 р. Українського геологічного комітету [468].

З початком незалежності, в Україні починає формуватися нова система органів управління, контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування. Одним із

перших кроків, стало прийнято 14 вересня 1991 р. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України [469], що здійснювало функції управління у галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, у тому числі і надр.

Подальшим кроком у розвитку управлінської та контрольної діяльності у сфері надрокористування стало формування спеціального органу управління, контролю та нагляду у зазначеній сфері, а саме: Державного комітету України з геології і використання надр (Держкомгеології України), що у межах своєї компетенції здійснював повноваження у галузі геологічного вивчення та використання надр [470], який згодом був перетворений у центральним органом державної виконавчої влади (1996 р.) [471].

З метою вдосконалення системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища [472], Держкомгеології України перетворено у Комітет України з питань геології та використання надр та утворена Державна геологічна служба України [473].

14 квітня 2004 р. ліквідовано Державну геологічну службу України, водночас, 24 вересня 2005 р. знову створено Державну геологічну службу України, що стала урядовим органом державного управління, діяла у складі Мінприроди.

В результаті проведення адміністративної реформи 2010 року [474], утворено Державну службу геології та надр України (далі - Держгеонадра), що підпорядковувалось Міністерству екології та природних ресурсів України [413].

Таким чином, за роки незалежності України, Держгеонадра неодноразово зазнавала структурних змін – від Державного комітету України з геології та використання надр до Державної служби геології та надр України.

Водночас, правовий статус Держгеонадр України, не зважаючи на її ключову роль у здійсненні геологічного вивчення та раціонального використання надр, на сьогодні залишається малодослідженим. Також, потребує ретельного наукового аналізу дослідження контрольно-наглядових функції у сфері надрокористування.

З цією метою доцільно дослідити особливості правового статусу Держгеонадр України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, з метою аналізу контрольно-наглядових функції та шляхид їх вдосконалення.

Держгеонадра України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [413].

Відповідно до ч.4 Положення [413] Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174., Держгеонадра України здійснює широке коло повноважень, у зазначеній сфері, направлених на: 1. облік корисних копалин; 2. розроблення карти сейсмічного районування території України, ведення єдиної інформаційної системи користування надрами; 3. Здійснення дозвільної діяльності (видає, зупиняє, переоформлює та анулює спеціальні дозволи на користування надр); 4. організація вивчення надр, пошуку і розвідки корисних копалин на території України; 5. виконання робіт із стандартизації, метрології, сертифікації у сфері геологічного вивчення, охорони та використання надр.

Також, до повноважень Держгеонадра, відповідно до ч. 4., п. 12 належить здійснення функції контролю, а саме: 1. державного контролю за геологічним

вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням, повнотою вивчення геологічної будови надр; 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).

[] Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. Для здійснення цих повноважень у складі Держгеонадр України діє Департамент державного геологічного контролю.

З метою всебічного дослідження державного контролю за геологічним вивченням надр, доцільно проаналізувати питання щодо визначення поняття геологічного вивчення надр. У цьому контексті О. Сурілова вказує, на неможливість встановлювання мети геологічне вивчення надр, без дослідження суті цієї діяльності [462, с. 90].

Проблеми, пов'язані із геологічним вивченням надр досліджувались у наукових працях таких вчених, а саме: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Г.С. Башмакова, Д.М. Золотарьової, Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова, Н.Б. Мухітдінова, Л.Г. Навроцької, О.М. Олійник, О.О. Сурілової, В.К. Філатової, О.П. Шем'якова, М.В. Шульги та інші.

Дослідження геологічного вивчення надр, присвячені, також, праці відомих науковців у сфері геології, зокрема І.Д. Андрієвського, О.Б. Боброва, С.В. Гошовського, С.О. Довгого, М.М. Коржнева, Г.М. Корчагіна, М.Д. Красножона, М.М. Курило, О.І. Левченка, Б.І. Малюка, В.С. Міщенко, В.А. Михайлова, О.В. Плотнікова, Г.І. Рудька, О.М. Сухіна, В.М. Шестопалова, М.А. Якимчука та ін.

Інтенсивне використання надр потребують постійного підвищення рівня геологічного вивчення, вдосконалення наявних та розроблення нових методичних основ геологічного вивчення надр, нормативного забезпечення, раціоналізації, гармонізації суспільних та екологічних умов цього різновиду надрокористування [475, с. 26].

Незважаючи на приділення значної уваги у наукових колах дослідженню питання геологічне вивчення надр, водночас, висвітленню теоретичних проблем пов'язаних із геологічним вивчення надр не достатньо досліджені.

Правовий режим геологічного вивчення надр регламентується законодавством Кодекс України про надра (ст.ст. 37, 38). Відповідно до ч. 1 ст. 37 КУпН, геологічне вивчення надр - (далі - ГВН) здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення і оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничо-технічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин [305].

Водночас, ч. 1 ст. 37 КУпН не у повної мірі розкриває зміст поняття ГВН, оскільки містить лише інформацію, з якою метою проводиться ГВН, не вказуючи, що являє собою діяльність з ГВН.

Поняття ГВН міститься лише у Законі України «Про державну геологічну службу України» від 4 листопада 1999 р. № 1216-XIV, як спеціальні роботи і дослідження, спрямовані на одержання інформації про надра з метою задоволення потреб суспільства [476].

Також, вище зазначене поняття вказано у Правилах нормативного забезпечення геологічного вивчення надр, як спеціальні роботи і дослідження (проведення геологічних досліджень, пошуку, розвідки та оцінки запасів і ресурсів корисних копалин) [477].

Проте, вище зазначені документи, де містяться відомості щодо поняття геологічного вивчення надр належать або таких, що втратили чинність.

Об'єктом ГВН є окрема визначена в просторі ділянка надр, в межах якої будуть проводитися розвідувальні роботи незалежно від результатів такого дослідження та наявності в ній корисних копалин. Суб'єктами - суб'єкти підприємницької діяльності (фізичні та юридичні особи), які безпосередньо здійснюють геологічне вивчення надр — користувачі та юридичні особи [478, с. 115].

ГВН передбачає визначення речовинного складу, кількості, якості, технологічних властивостей корисних копалин, геологічної будови, гідрогеологічних, гірничо-геологічних та інших умов залягання їх покладів для обґрунтування проектних рішень щодо способу і системи видобутку, схеми комплексної переробки мінеральної сировини [479, с. 45].

Окремим видом корисних копалин є нафта та природний газ, що регулюються Законом України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р. № 2665-III [480], геологічне вивчення нафтогазоносності надр має певні особливості, що можна визначити як комплекс робіт, які проводяться з метою вивчення геологічної будови та нафтогазоносності надр на певній території [481, с. 255].

У наукових колах існують різні думки щодо визначення поняття ГВН. Так, на думку Н.Р. Кобецької, ГВН – це дослідна робота, що ставить за мету відшукати та оцінити місцезнаходження корисних копалин, одержати дані про геологічну будову надр тощо [349, с. 167]. Я.С. Рябченко вважає, що ГВН є комплексом спеціальних робіт та досліджень із метою одержання необхідної геологічної інформації щодо визначення кількості і якості запасів корисних копалин [482, с. 70]. Б. І. Малюк зазначає, що ГВН - спеціальні роботи і дослідження, спрямовані на одержання інформації про надра з метою задоволення потреб суспільства» [483, с. 159]. На думку О. П. Шем'якова, це дослідження її геологічної будови, що не пов'язаною з видобуванням

корисних копалин [481, с. 238]. О.П. Шем'яков пропонує ГВН визначити як вид пізнавальної діяльності [481, с. 255–257].

Не погоджуючись із думкою О.П. Шем'якова, доцільно зазначити, що на нашу думку, ГВН це вид науково-практичної діяльності, що направлена на всебічне дослідження геологічної будови надр, їх структури, якості та кількості корисних копалин.

В.К. Філатова, ГВН субінститутом, що входить до складного інституту надрокористування [484, с. 17].

Водночас, незважаючи наявність інституту ГВН, законодавство про надра не містить поняття геологічного вивчення надр, що на нашу думку є суттєвим недоліком, оскільки не розкриває одне із основних напрямів надрокористування, що пов'язано із дослідженням геологічної будови надр та передує промислому видобутку корисних копалин.

У контексті вдосконалення законодавства про надра пропонуємо внести доповнення ст. 37 КУпН поняттям геологічне вивчення надр - науково-практична діяльність, що направлена на одержання повної і достовірної інформації про геологічну будову надр та виявлення оцінки запасів корисних копалин, дотримання необхідних умов їх розвитку, з метою подальшої розробки корисних копалин, для здійснення якої надра надаються у користування.

Таким чином, ГВН є завжди визначальним, обов'язковим та необхідним етапом у виникненні відносин щодо користування надрами.

Враховуючи важливість інституту ГВН, повинні забезпечуватися наступні вимоги, а саме: раціональне і ефективне проведення геологічних робіт; повнота вивчення геологічної будови надр; достовірність визначення кількості та якості запасів корисних копалин.

У цьому контексті, особливого значення набуває здійснення функції контролю і нагляду за ГВН.

Нарівні із поняттям «геологічне вивчення надр», у законодавстві застосовується і інші поняття, а саме: «геологічне вивчення корисних копалин як визначення речовинного складу, кількості, якості і технологічних властивостей корисних копалин, геологічної будови, гідрогеологічних, гірничо-геологічних та інших умов залягання їх покладів для обґрунтування проектних рішень щодо способу і системи видобутку та схеми комплексної переробки мінеральної сировини» [485].

На нашу думку, вище зазначене поняття є вужчим, ніж поняття «геологічне вивчення надр», оскільки охоплює питання що стосується структури корисних копалин, їх видів, особливості їх розміщення та доцільності видобутку в певному регіоні.

Крім того, у законодавстві використовується і інше поняття - «розвідка запасів корисних копалин» - пошук та визначення обсягів і якості корисних копалин, включаючи нафту, природний газ та інші невідтворювані природні ресурси, що здійснюється підприємством після отримання права на розвідку запасів корисних копалин у межах визначеної ділянки (території), а також визначення технічної можливості та економічної доцільності видобутку корисних копалин [486].

Доцільно зазначити, що ГВН є одним із основних етапів у здійсненні надрокористування, оскільки від повноцінного і якісного геологічного вивчення надр, безпосередньо залежить достовірність даних про геологічну будову надр та наявність корисних копалин, що у подальшому буде сприяти ефективному використанню і розробці корисних копалин. Також, геологічне вивчення надр є необхідним інститутом, завдяки якому здійснюється дослідження геологічної будови надр з метою подальшого видобутку корисних копалин.

Проблема розвитку мінерально-сировинної бази України як матеріальної основи зростання національної економіки потребує зваженого системного підходу. Недостатні обсяги проведення геологозйомочних, пошукових і розвідувальних робіт, безпосередньо впливають на темпи та обсяги відтворення власної мінерально-сировинної бази.

Одним із вижливих напрямлень сьогодення полягає у активізації робіт щодо ГВН з використанням сучасних засобів, впровадження нових методів і технологій пошуків і розвідки родовищ корисних копалин [337].

Так, у контексті реалізація державної політики у сфері ГВН та формування державного фонду родовищ корисних копалин, доцільно виділити одне із пріоритетних напрямів ГВН, а саме: регіональне геологічне дослідження в межах державної програми «Держгеолкарта-200», головним завдання якого є забезпеченні нормативно-правових і технологічних основ регіональних геологічних досліджень, геологознімальних робіт, а також збереження геологічної спадщини України [487, с. 78].

Таким чином, на нашу думку, ГВН є завжди визначальним, обов'язковим та необхідним етапом у процесі видобутку корисних копалин та дослідженні геологічної будови надр, від здійснення якої залежить якість геологічної інформації та доцільність розробки надр.

Цієї позиції дотримуються таки вчені, а саме: В.К. Філатова [484, с. 16]; М.В. Шульга [320, с. 10]; Я.С. Рябченко [482, с. 68]; О.М. Олійник [348, с. 70].

Водночас, протилежну позиції дотримується О.О. Сурілова [488, с. 159] і В. К. Філатова [484].

ГВН нерозривно пов'язане із використанням конкретної земельної ділянки. Відповідно до ст. 4 КУпН цей надра є виключною власністю народу України і надається лише у користування.

Проведення ГВН передбачено Розділом II. КУпН, згідно зі ст. 14 Кодексу України про надра (далі – КУпН) [305], надра надаються у користування для геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, що надає землекористувачу право на здійснення вивчення геологічної будови надр та достовірності визначення кількості та якості запасів корисних копалин (ст. 38. КУпН).

Особа, що отримала право на ГВН, має підстави для надання їй земельної ділянки у користування, що породжує виникнення суб'єктивних прав та суб'єктивних обов'язки учасників.

Тимчасове користування земельною ділянкою для проведення розвідувальних робіт слід вважати специфічним видом землекористування. Права користування земельною ділянкою для геологічного вивчення, за своїм характером є тимчасовим, оскільки здійснюється межах певного строку, шляхом укладення угоди між суб'єктом, що має намір проводити розвідувальні роботи та має спеціальний дозвіл на геологічне вивчення надр, і власником земельної ділянки або землекористувачем, мають оформлюватися відносини щодо тимчасового зайняття відповідної земельної ділянки [489, с. 63].

Водночас, право щодо тимчасового користування земельною ділянкою для ГВН та обов'язки землекористувачів не передбачені у положеннях вищезазначених статей. Так, ч. 1 ст. 96. ЗКУ передбачає лише приведення землі у попередній стан у разі незаконної зміни рельєфу. Натомість, відповідно до ч. 1 ст. 24 КУпН користувачі надр мають право: здійснювати на наданій їм ділянці надр геологічне вивчення. У разі здійснення геологорозвідувальних робіт при ГВН, що проводиться з метою визначення речовинного складу, кількості, якості, корисних копалин та геологічної будови надр поверхня земельної ділянки може бути змінена, що передбачає виконання певного виду робіт щодо її рекультивациі.

Таким чином, законодавець не включає у перелік обов'язків землекористувачів умов щодо приведення земельної ділянки після проведення ГВН.

Аналогічна ситуація спостерігається і щодо права землекористувачів на геологічного вивчення надр на відповідній земельній ділянці. Так, ст. 93КУ, також, не містить посилань на право здійснення землекористувачем ГВН.

Таким чином, на нашу думку, доцільно внести пропозицію щодо доповнення ЗКУ наступними положеннями, а саме: 1) ст. 95 ЗКУ доповнити положеннями «Землекористувачі мають право на здійснення геологічного вивчення надр»; 2) ст. 97 ЗКУ доповнити положеннями, а саме: використовувати у встановленому порядку земельну ділянку для ГВН. Або при здійсненні робіт по ГВН, землекористувачі зобов'язані забезпечити необхідний перелік робіт щодо рекультивації порушених земель, з метою попередній стан.

У ст. 24 КУпН наведений перелік прав і обов'язків, які мають користувачі надр зобов'язані дотримуватися. У контексті здійснення ГВН, користувачі надр мають право: на здійснення на наданій їм ділянці ГВН та зобов'язані - забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр (ч.2 ст. 24 КУпН) [305].

Однією із важливих складових геологічного вивчення надр є раціональне і комплексне їх використання.

Питання раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і надр, були предметом дослідження багатьох вчених, а саме: Н. С. Гавриш [490, с. 180]; І.О. Іконицької [491, с. 80]; М. М. Бринчук [492, с. 148].

Термін «раціональний» походить від латинського слова («rationalis» – розумно обґрунтований, доцільний).

На нашу думку, під раціональним використанням природних ресурсів, у тому числі і надр розуміють найобґрунтованіше, доцільне рішення використання природних ресурсів, враховуючи особливість їх використання.

Питання раціонального використання і охорони земель і ґрунтів тісно пов'язано із питанням щодо раціонального використання надр.

ГВН, а також, видобуток корисних копалин у подальшому, призводить до порушення та знищення поверхневого шару ґрунту.

Особливою проблемою стає порушення поверхневого шару ґрунту найбільш цінних земель - сільськогосподарського призначення, оскільки родовища корисних копалин можуть знаходитись у межах різних категорій земель.

Доцільно зауважити, що площа земель, порушених лише відкритими гірничими розробками, в Україні становить понад 165 тис. га, в тому числі відпрацьованих – на рівні 60 тис. га.

Так, у степовій зоні Придніпров'я корисні копалини розташовані під поверхнею гірничого відводу, у межах земель сільськогосподарського призначення (гірничодобувні комбінати Нікопольського родовища марганцевих руд), за результатами видобутку, було втрачено майже 35 тис. га сільгоспугідь [493, с.111].

Пошук, розвідування і розробка родовищ корисних копалин безпосередньо порушують цілісність земної поверхні і ґрунтового покриву, видозмінюють природні ландшафти, порушують якість земель і ґрунтів. Так, в Україні налічують 154,5 тис. га порушених земель (із них не використовують у виробництві 54,2 тис. га), з яких майже 83 % порушено в процесі розробки покладів рудних і нерудних копалин, їхньої переробки, проведення геологорозвідувальних робіт [490, с. 180].

Розміри відшкодування втрат сільгоспвиробництва при вилученні земель для цілей гірничовидобувного комплексу визначаються відповідно до Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279 [494]. Водночас, вище зазначений документ потребує суттєвих змін.

З метою запобігання впливу господарської діяльності на навколишнє середовище Постановою Кабінету Міністрів від 31 жовтня 2018 р. № 913, встановлені критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [495].

Таким чином, раціональне використання надр при ГВН та при розробці корисних копалин, має бути здійснено безпосередньо у поєднанні із раціональним використанням земель (поверхневого шару ґрунту), що також, потребує забезпечення належного використання, із застосуванням технології рекультивації, що дозволить використовувати пошкоджену земельну ділянку у майбутньому із найменшими втратами її якості.

Питання співвідношення понять «раціональне використання» та «охорона» надр в сучасній науковій доктрині залишаються дискусійним.

У цьому контексті, доцільно зазначити, що раціональне використання надр та їх охорона – категорії нерівнозначні, оскільки охорона стосується надр, як природного об'єкта, а використання надр – корисних копалин, як природного ресурсу. Водночас, необхідно зауважити, що тим не менш, раціональне використання природних ресурсів і охорона природних ресурсів, у тому числі і надр є різними, але у той же час взаємопов'язаними категоріями.

Водночас, у наукових колах поняття «раціональне використання і охорона природних ресурсів» та «раціональне використання і охорона надр» іноді поєднують. Так, на думку А. І. Перчика, під терміном «раціональне використання і охорона надр» слід розуміти єдине, передбачене законодавством про надра поняття, яке визначає систему технічних,

економічних і організаційно-правових заходів, що забезпечують ефективне, повне, комплексне використання надр [496, с. 393].

М. М. Бринчук констатує, що правовими критеріями забезпечення раціонального використання відповідного природного ресурсу повинно служити забезпечення його не виснаженості та екологічної обґрунтованості експлуатації природних багатств при одночасному забезпеченні сталого розвитку [492, с. 43]. Так, І. О. Іконицька зазначає, що суть раціонального використання природного ресурсу передбачає недопустимість негативного впливу на інші природні ресурси і що в рамках використання відбувається його охорона [491, с. 118].

Поняття раціонального використання надр, полягає у отриманні максимального ефекту від здійснення цілей землекористування з урахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними чинниками та при охороні землі в процесі використання її як специфічної умови будь-якої діяльності та головного засобу виробництва у сільському господарстві [497, с. 38]. На думку О.А. Грицан, раціональне використання надр – це охорона надр у процесі правомірного користування [373, с. 180].

У наукових колах існує усталена думка, що основним критерієм раціонального використання і охорони природних ресурсів є економічний чинник, тобто ефективне використання природних багатств із найбільшою віддачею і вигодою [498, с. 6]. Аналогічної думки дотримується і Н. С. Гавриш [490, с. 177]. Також, на економічну складову звертає увагу і Н. І. Титова [499, с. 65-75]. Натомість, Ю. С. Шемшученко зазначає, що протиріччя між двома аспектами раціонального природокористування – економічним та екологічним – є необґрунтованим, оскільки раціональне природокористування буде визнане раціональним, коли воно економічно вигідне з дотриманням екологічних вимог [500, с. 10].

Водночас, поєднання раціонального використання і охорони природних ресурсів, містити і екологічну складову. Використання корисних властивостей надр має бути раціональним і комплексним, оснований на всебічному дослідженні території розповсюдження корисних копалин, особливості їх розповсюдження у земно корі з метою подальшого видобутку.

Підтвердженням такого поєднання є здійснення регіональних геологічних досліджень в Україні (створенні Держгеолкарти-200), в основу якого покладений принцип раціонального використання надр та їх комплексного дослідження [501, с. 77].

Таким чином, раціональне використання надр при ГВН полягає в одержанні найбільшого економічного ефекту від геологічного дослідження надр, з урахуванням всебічного дослідження геологічної будови, рельєфу, процесів та явища, пов'язані з майбутньою розробкою корисних копалин. Також, раціональне використання надр включає, також їх охорону надр у процесі їх використання.

Цієї думки дотримується і О.А. Грицан, яка зазначає, що раціональне використання надр є способом задоволення потреб в ресурсах надр, при якому забезпечується оптимальне задоволення соціально-економічних інтересів при мінімальному антропогенному навантаженні на надра [377, с. 180].

Також, необхідно проаналізувати поняття «охорону надр», у контексті дослідження геологічного їх вивчення.

Враховуючи, що земельна ділянка взаємопов'язана із територією підземного простору, де має бути проведена робота із ГВН, доцільно вести мову як про охорону земель, так і охорону території підземного простору як єдиного природної території, у межах якої проводиться геологічне дослідження надр.

Охорона земель є самостійним напрямом земельно-правового регулювання і режиму будь-якої категорії земель [502, с. 166], у тому числі і земельних ділянок, що виділені для геологічного вивчення надр.

З метою запобігання негативному і екологонебезпечному впливу на земельні ділянки землекористувачі зобов'язані уживати заходів та ліквідувати наслідків цього впливу (ст. 35 Закону України «Про охорону земель») та здійснювати рекультивацію земель що зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, робіт (ч. 1. с. 53) [503].

Водночас, у Розділі VI Закону України «Про охорону земель» відсутня стаття щодо охорони земель при здійсненні геологічного вивчення надр та видобутку корисних копалин. З метою вдосконалення норм законодавства щодо охорони земель у процесі ГВН та видобутку корисних копалин на нашу думку, доцільно внести доповнення до Розділі VI Закону України «Про охорону земель», статтею «Охорона земель у процесі здійснення геологічного вивчення надр видобутку корисних копалин», у наступної редакції «При здійсненні діяльності, пов'язаної із ГВН та видобутку корисних копалин, забезпечуються: раціональне використання земель; дотримання встановлених законодавством правил проведення геологорозвідувальних робіт та інших робіт, пов'язаних з вилученням і використанням надр; зняття родючого шару ґрунту, його складування, збереження та використання при рекультивації земель».

ГВН здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення і оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничотехнічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Так, ч. 1 ст. 57 КУпН встановлені основні вимоги в галузі охорони надр при їх геологічному вивченні, а саме: забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр [305].

У наукових колах питанню охорони надр приділялась значна увага. Так, проблему охорони надр присвячені роботи: О.А. Грицан, Р. С. Кіріна, І. М. Козьякова, О. М. Олійника, О. П. Шем'якова.

Так, на думку О. М. Шем'якова, правова охорона надр є сукупністю юридичних норм, які встановлюють різнобічні вимоги та засоби охорони надр, спрямовані на зберігання та підтримання екологічного стану надр як складової частини природного середовища [481, с. 114]. О.А. Грицан зазначає, що охорона надр – це комплекс заходів, спрямованих на запобігання негативного впливу на навколишнє середовище. Поняття «охорона надр», включає в себе три складових елементи: 1) вимоги щодо охорони ділянок надр у процесі їх експлуатації,); 2) вимоги щодо охорони ділянок надр, які можуть бути залучені до господарської експлуатації в майбутньому; 3) вимоги щодо охорони ділянок надр, не залучених до експлуатації, щодо яких законодавством встановлена пряма заборона їх використання [373, с. 180].

Правова охорона надр є засобом забезпечення раціонального їх використання, який виражається в діяльності надрокористувачів. Тобто, поняття раціонального використання надр охоплює всю систему управління державного фонду надр.

Таким чином, охорона надр при здійсненні їх геологічне вивчення – це забезпечення всебічного дослідження території розповсюдження корисних копалин з застосуванням правил проведення геологорозвідувальних робіт на основі норм чинного законодавства, з метою забезпечення охорони корисних копалин та навколишнього природного середовища.

Враховуючи, що ГВН являє собою комплекс робіт, що проводяться з метою вивчення геологічної будови надр, їх складу, умов видобутку, доцільно розглянути складову цієї діяльності.

Під час геологічного вивчення будови надр та їх характеристики провадиться значний обсяг досліджень.

Процес ГВН включає окремі послідовні стадії, однією з яких є проведення геологорозвідувальних робіт (ГРР) - комплекс спеціальних робіт і досліджень, що здійснюються з метою геологічного вивчення надр [504], що включає наступні стадії: регіональне геологічне вивчення території України. Також, відповідно до Додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1116, встановлен Перелік робіт з геологічного вивчення надр, що включає: буріння артезіанських свердловин, регіональне геологічне або спеціальне вивчення надр.

Доцільно зазначити, що ГВН слід відрізнити від геологорозвідувальних робіт, оскільки ГВН є поняттям більш ширшим ніж поняття геологорозвідувальні роботи, також геологорозвідувальні роботи є складовою частиною геологічне вивчення надр.

На нашу думку, геологорозвідувальні роботи (ГРР) є однією із важливих стадій геологічного вивчення надр, оскільки результати досліджень (ГРР) підставою для обґрунтування доцільності розробки родовищ корисних копалин, а також, рішень щодо способів їх.

Цієї думки дотримується і Г.І. Рудько, що зазначає, що (ГРР) допомагають отримати інформацію про різноманітні геологічні об'єкти [475, с. 26].

Таким чином, доцільно дати визначення геологорозвідувальних робіт (ГРР), що являють собою комплекс спеціальних робіт, направлених на пошук, розвідку корисних копалин з метою оцінки їх запасів, дослідження геологічної будови і структури надр.

Розвідувальні роботи вимагають від виконавців певної кваліфікації та спеціальних геологічних знань. Тому вони зазвичай виконуються спеціалізованими підприємствами. При цьому слід зазначити, що законодавство не встановлює спеціальних вимог до організацій, які проводять геологічне вивчення надр, у вигляді сертифікації або ліцензування їх діяльності. Контроль за здійсненням ГВН здійснюється шляхом проведення моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов користування надрами, яке здійснюється спеціалізованими державними геологічними підприємствами, установами та організаціями.

Складовою ГРР є геолого-економічна оцінка (далі - ГЕО) родовищ корисних копалин - систематичне вивчення результатів геологічного й техніко-економічного дослідження запасів і ресурсів корисних копалин у родовищі з метою встановлення або зміни їх промислового значення, визначення економічної ефективності видобувної діяльності [479, с. 104], що здійснюється з метою всебічного дослідження надр, що передаються в експлуатацію та регулюється відповідно до положень Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр [505].

Результатом проведених робіт з ГВН є отримання геологічної інформації - відомостей щодо геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного, геолого-економічного, технологічного, еколого-геологічного, фізико-географічного, геодезичного, геоастрономічного, аерокосмічного, петрографічного, палеонтологічного змісту, геологічної будови надр, родовищ корисних копалин, властивості гірських порід [506].

Геологічну інформацію характеризують: достовірністю; наявністю належної експертної оцінки інформації про надра [482, с. 144].

Вартість геологічної інформації, отриманої коштом державного бюджету, регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008

р. № 1075 (далі – Постанова) [] Про затвердження Методики визначення вартості геологічної інформації, отриманої за рахунок коштів державного бюджету, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 р., № 1075.

Також, у сфері геологічного вивчення надр, існує і інше поняття - «розвідка родовищ корисних копалин» [507], що здійснюється тільки на родовищах корисних копалин, які отримали позитивну геолого - економічну оцінку за результатами попередніх геологорозвідувальних робіт і визнані першочерговими для промислового освоєння [321, с. 58].

ГРР є складовою частиною геологорозвідувальної діяльності - виробнича, наукова та інша діяльність, пов'язана з геологічним вивченням надр. Методологічну основу геологорозвідувальної діяльності становлять основні принципи кількісної оцінки ресурсів корисних копалин - єдині принципи підрахунку, геолого-економічної оцінки і державного обліку запасів корисних копалин [508, с. 35-36].

Геологорозвідувальна діяльність здійснюється у формі геологорозвідувального процесу - сукупності послідовних геологорозвідувальних робіт з картування, прогнозування, виявлення й геолого-економічної оцінки дедалі більш локальних рудоносних (продуктивних) ділянок надр методом послідовних наближень від рудних районів (полів) до рудних покладів (блоків).

Так, першою стадією геологорозвідувального процесу, що передує стадії пошуку та розвідки корисних копалин є регіональне геологічне вивчення розглядають [501, с. 90]

Відповідно до положень Гірничого закону України – (далі ГЗУ), гірничя (гірничодобувна) промисловість включає розвідування родовищ корисних копалин (ст. 1 ГЗУ). Таким чином, підкреслюється приналежності геологічної розвідки до об'єктів саме гірничих відносин. Також, ГЗУ встановлює

правовідносини у сфері діяльності гірничих підприємств, що здійснюють геологічну розвідку корисних копалин (ст. 2 ГЗУ), а серед суб'єктів гірничих відносин зазначені особи, що здійснюють геологічне вивчення родовищ корисних копалин (ст. 5 ГЗУ) [408].

Таким чином, виходячи із положень ГЗУ, можна констатувати, що процес діяльності з геологічної розвідки корисних копалин у ГЗУ не зазначаються. Тієї ж думки дотримується і Р.С. Кірін [321, с. 59].

Виходячи із вищенаведеного, на нашу думку, доцільно внести доповнення до положень ст. 1 ГЗУ поняттям геологічна розвідка корисних копалин - комплекс спеціальних робіт і досліджень геологічної будови надр, речовинного складу, кількості, якості, з метою розробки корисних копалин та вивчення їх структури.

Для геологічного вивчення, а також, для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, надра надаються у користування без надання гірничого відводу після одержання спеціального дозволу на геологічне вивчення надр (ст. 14; 20 КУпН) [305].

Право користування надрами є одним із центральних інститутів гірничого права, оскільки, надра становлять виключну власність народу України і надаються тільки в користування (ст. 4 КУпН) [305]. Інститут користування надрами включає в себе сукупність правових норм, що регулюють підстави і порядок виникнення та припинення права користування надрами, основні права та обов'язки надрокористувачів.

Таким чином, на нашу думку, право користування надрами - це різновид права природокористування, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр, у процесі геологічного вивчення та видобутку.

Користування надрами здійснюється на підставі спеціальних дозволів. Для геологічного вивчення надр, дозвіл надається без проведення аукціону, відповідно до Порядку надання спеціальних дозволів на користування

надрами встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України № 615 від 30 травня 2011 року [509].

Як зазначалось раніше, до повноважень Держгеонадра України, відповідно до ч. 4., п. 12 належить здійснення функції контролю за використанням та охороною надр, а саме: 1. державного контролю за ГВН (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням, повнотою вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, інженерно-геологічних, геолого-екологічних та інших умов вивчення родовищ корисних копалин; 2) контроль за додержанням ліцензійних умов з видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; 3) контроль за додержанням користувачами газonosних надр умов дозволів на введення родовища або окремого покладу нафти та газу в дослідно-промислового та промислового розробку (пп. 18, 21, 22) [413].

Виходячи із змісту положення, можна відмітити наявність двох напрямів здійснення функцій контролю, що належать до повноважень Держгеонадра України, які пов'язані із контролем за ГВН та додержанням користувачами умов дозволів на використання газonosних надр, а також, додержанням ліцензійних умов у разі видобування певного виду корисних копалин (дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння).

Разом з тим, виконання Держгеонадра України контрольних повноважень у сфері надання адміністративних послуг (ліцензійних умов та дозвільної діяльності), значно зменшує ефективність здійснення контрольних функцій при проведенні геологічного вивчення надр.

Враховуючи важливість інституту ГВН, що сприяє здійсненню раціонального використання ресурсів надр та їх охороні, доцільно збільшити ефективність функції контролю і нагляду у зазначеній сфері.

Однією із значних проблем у сфері ГВН, залишається дублюванням контрольних і наглядових функцій органів державної влади спеціальної компетенції.

Нарівні із Держгеонадра України, у сфері ГВН, контрольні функції (державний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр) здійснює Держекоінспекція України [414].

У контексті дослідження функції контролю і нагляду у сфері ГВН р, що належить до повноважень Держгеонадра України, доцільно проаналізувати контрольні-наглядові функції Держекоінспекції України, з метою уникнення їх дублювання повноважень.

Так, до основних завдань Держекоінспекції України, відповідно до ч. 2. ст. 3 належить здійснення: державного нагляду (контролю) за використанням та охороною надр [414].

Основним завданням Держгеонадра України є здійснення державного контролю за ГВН (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням (ч. 1. ст. 3) [413] Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174.

З метою здійснення функції контролю і нагляду, у межах своїх повноважень, Держгеонадра України має право проводити 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) [577].

Виходячи із вищезазначених повноважень Держгеонадра України та Держекоінспекції України, спостерігається наявність дублювання функції контролю у сфері надрокористування, у тому числі і у сфері ГВН.

Існування подібного співвідношення повноважень, що спостерігається у системі органів спеціальної компетенції у сфері раціонального використання та охорони надр, призводить до унеможливлення здійснення якісних контрольних функцій у сфері надрокористування, що негативно впливає на стан надрокористування та призводить у кінцевому результаті до значних правопорушень у зазначеній сфері, у тому числі і до несанкціонованому видобутку корисних копалин.

Аналогічної думки дотримується і О. А. Грицан, що вказує на наявність не зрозумілого розмежування контрольних повноважень Держгеонадр України та Держекоінспекції України [373, с. 413].

Оскільки, до повноважень Держекоінспекції України належить здійснення державного нагляду (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, делегованих їм повноважень (ч. 2. ст. 4) у сфері охорони довкілля, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, у тому числі і раціонального використання та охорони надр [414], що зазначено у положеннях ч. 3. ст. 61 КУпН [305], то з метою уникнення дублювання контрольних функцій у сфері надрокористування, у тому числі і геологічного вивчення надр та вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності, видається доцільним, передати повноваження щодо здійснення функції контролю за ГВН Держекоінспекції України.

Таким чином, у складі повноважень Держекоінспекції України мають бути зосереджені всі контрольно-наглядові функції, у тому числі і у сфері надрокористування, що дозволить посилити контрольні функції у сфері ГВН.

У наукових колах, також, неодноразово піднімалось питання про необхідність вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Так, О.А. Грицан вказує на доцільність перерозподілу контрольних повноважень між наявними органами державної влади спеціальної компетенції у сфері використання та охорони надр [373, с. 6;]. Р.С. Кірін, вказує, що дублювання повноважень органами спеціальної компетенції у сфері надрокористування, суттєво впливає саме на геологічного вивчення та охорони надр [321, с. 11].

Таким чином, доцільно внести доповнення до ч. 3. ст. 61 КУпН таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

У той же час, для здійснення такого обсягу контрольних повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі і у сфері надрокористування, виникає необхідність у посиленні ролі Держекоінспекції.

Варто зауважити, що контрольні повноваження Держекоінспекції України у сфері використання надр, надзвичайно обмежені.

Незважаючи на той факт, що Держекоінспекція України, як центральний орган 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, у тому числі і надр, свої повноваження вона не може здійснювати у повному обсязі.

На сьогодні, Держекоінспекція України може 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 КУпАП).

З цією метою, як зазначалось вище, доцільно надати Держекоінспекції України статус служби, а також статус правоохоронного органу, із подальшим її підпорядкуванням МВС.

З метою посилення ролі інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування, доцільно включити у структуру Управління державного екологічного нагляду (контролю) природних ресурсів Держекоінспекції України, відділ контролю за раціональним використанням та охороною надр.

На нашу думку, видається доцільним Департамент державного геологічного контролю, що належить до складу Держгеонадра України, підпорядкувати Держекоінспекції, а враховуючи пропозицію щодо зміни статусу Держекослужби України. Такий поділ контрольних повноважень, на нашу думку, має сприяти посиленню раціонального використання і охорони надр та посилити роль контролю за геологічним вивченням надр.

Також, доцільно внести певні зміни до структури (корективи щодо розподілу) контрольних повноважень Держгеонадра України, у сфері ГВН та раціонального їх використання, що здійснюється відповідно до ч. 12 Положення [413].

Таким чином, до складу Департаменту державного геологічного контролю доцільно включити відділ – контроль за геологічним вивченням надр, до повноважень якого належить контроль за: повнотою вивчення геологічної будови надр; обґрунтованістю напрямів пошукових, розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення надр; повнотою даних про кількість запасів корисних копалин; відповідністю геологорозвідувальних робіт державним контрактам і замовленням.

Також, до складу Департаменту державного геологічного контролю, включити: відділ контролю за методичним забезпеченням геологічного вивчення надр, до повноважень якого належатимуть: контроль за застосуванням методик і технологій для геологічного вивчення надр; методичне забезпечення проведення робіт з геологічного вивчення та використання надр;

Інші контрольні повноваження слід передати відділу контролю за дотриманням нормативів, стандартів та дозволів на геологічне вивчення надр та підпорядкувати Департамент державного геологічного контролю Держекоінспекції Службі.

У сфері надрокористування існує значна кількість проблем, що стосується як дублювання повноважень центральними органами виконавчої влади спеціальної компетенції, так і (перевантаження) органів управління надмірною кількістю функцій, що не завжди доцільно відносити до напрямів діяльності цих органів. Подібне поєднання може призвести до зменшення ефективності контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Наряду із функціями контролю, необхідно приділити увагу і наглядової діяльності у сфері ГВН.

У сфері ГВН органи державного геологічного контролю та гірничого нагляду наділені повноваженнями щодо здійснення контрольних і наглядових функцій.

На думку В.І. Андрейцева, що розмежування функцій гірничого нагляду та геологічного контролю здійснюється за змістом цих видів діяльності: органи геологічного контролю стежать за власне геологічним вивченням надр, а органи гірничого нагляду наглядають за веденням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною [107, с. 593]. О. А. Грицан, також, зазначає, що державний геологічний контроль спрямований на перевірку результатів геологічного вивчення надр, а гірничий нагляд здійснюється щодо процесу цього вивчення [343, с. 414].

Відповідно до п. п 17 п. 4 Положення, державний гірничий нагляд здійснюється Держпраці України, з питань: додержання правил проведення геологічних робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин [415].

У цьому контексті доцільно зазначити, що геологічні та геолого-розвідувальні роботи є складовою ГВН. Водночас, у статті Положення, мова ідеться лише про здійснення гірничого нагляду під час проведення геологічних робіт.

Таким чином, у зазначеної статті відсутнє посилання на здійснення Держпраці гірничого нагляду під час проведення ГВН.

Враховуючи важливість інституту ГВН та необхідності здійснення державного нагляду у зазначеній сфері, видається доцільним внесення змін до п.п. 17 п. 4 Положення про Держпраці України, а саме: додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт, а також робіт при здійсненні ГВН та під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин.

Також, Держпраці України, відповідно до п. п 19 п. 4 Положення здійснює нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду [415].

Водночас, відповідно до п.п 9; 10; 11 п. 4 Положення, Держгеонадра України видає, зупиняє та анулює та переоформлює в установленому порядку спеціальні дозволи на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами) [413].

У тому числі, до повноважень Держгеонадра належить п. п 12 п. 4 здійснення державного контролю за ГВН (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням, у тому числі і за: дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами) та повнотою вивчення їх геологічної будови.

Таким чином, виходячи із вище наведеного, можна констатувати наявність дублювання контрольно-наглядових функції, що належать Держгеонадра України, у тому числі і Держпраці України.

Оскільки Держгеонадра України, є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ГВН, до повноважень якого безпосередньо належать, також дозвільна діяльність на користування надрами, то на нашу думку, видається доцільним передати Держгеонадра повноваження щодо нагляду (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

Також, на наш погляд, спостерігається певна неузгодженість щодо повноважень Держпраці України у сфері надрокористування, а саме: повноваження Держпраці України щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин (п.п. 30 п. 4), будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин [415].

Гірничий відвід - частина надр, що надається надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (ст. 17) [305].

Водночас, територія гірничого відводу надається тільки після проведення робіт з геологічне вивчення надр, що дозволяє безпосередньо встановити місцезнаходження певного виду корисних копалин, їх кількість, а також надання дозволу на використання корисних копалин, що належить до повноваження Держгеонадра України.

Також, від якісного проведення геологічне вивчення надр, залежить правильний розподіл території гірничих відводів.

Також, до повноважень Держгеонадра України належить надання спеціальних дозволів на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами) (п.п 9 п.4) [413].

Крім того, гірничий відвід на розробку родовищ корисних копалин надається надається з урахуванням меж об'єкта надрокористування, визначених у спеціальному дозволі на користування надрами (п. 12) [510]. Таким чином, на наш погляд, видається нелогічним та неефективним зосередження повноваження щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин до повноважень Держпраці України. У зв'язку із чим, доцільно передати повноваження щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин (п.п. 30 п. 4), будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин до повноваження Держгеонадра України. Тобто, до повноваження Держгеонадра України доцільно віднести: ГВН, надання гірничих відводів та спеціальних дозволів на користування надрами.

Враховуючи вище зазначене, доцільно зробити наступні висновки.

Встановлені особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування центральним органом виконавчої влади у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Запропоновано, внесення доповнення до ч. 1 ст. 37 КУпН, поняттям «геологічне вивчення надр» - науково-практична діяльність, що направлена на

одержання повної і достовірної інформації про геологічну будову надр та виявлення оцінки запасів корисних копалин, дотримання необхідних умов їх розвитку, з метою подальшої розробки корисних копалин, для здійснення якої надра надаються у користування», що має раціональне і ефективне проведення геологічних робіт; повнота вивчення геологічної будови надр; достовірність визначення кількості та якості запасів корисних копалин.

Запропоновано, внесення доповнення до положень ЗКУ, а саме: ст. 95 ЗКУ: «Землекористувачі мають право на здійснення геологічного вивчення надр»; ст. 97 ЗКУ: «використовувати у встановленому порядку земельну ділянку для геологічного вивчення надр, землекористувачі зобов'язані забезпечити необхідний перелік робіт щодо рекультивації порушених земель, з метою попередній стан».

Проаналізоване, співвідношення понять «раціональне використання» та «охорона» надр. Доведено, що раціональне використання надр та їх охорона – категорії нерівнозначні, оскільки охорона стосується надр, як природного об'єкта, а використання надр – корисних копалин, як природного ресурсу. Встановлено, що раціональне використання і охорона надр є різними, але у той же час взаємопов'язаними категоріями.

Доведена доцільність, внесення доповнення до Розділу VI Закону України «Про охорону земель», статтею «Охорона земель у процесі здійснення геологічного вивчення надр видобутку корисних копалин», у наступній редакції «При здійсненні діяльності, пов'язаної із ГВН та видобутку корисних копалин, забезпечуються: раціональне використання земель; дотримання встановлених законодавством правил проведення геологорозвідувальних робіт та інших робіт, пов'язаних з вилученням і використанням надр; зняття родючого шару ґрунту, його складування, збереження та використання при рекультивації земель».

Надано визначення «охорона надр при здійсненні їх геологічне вивчення»- – це забезпечення всебічного дослідження території розповсюдження корисних копалин з застосуванням правил проведення геологорозвідувальних робіт на основі норм чинного законодавства, з метою забезпечення охорони корисних копалин та навколишнього природного середовища.

Надано визначення геологорозвідувальних робіт (ГРР), що являють собою комплекс спеціальних робіт, направлених на пошук, розвідку корисних копалин з метою оцінки їх запасів, дослідження геологічної будови і структури надр.

Внесена пропозиція щодо доповнення положень ст. 1 ГЗУ поняттям геологічна розвідка корисних копалин - комплекс спеціальних робіт і досліджень геологічної будови надр, речовинного складу, кількості, якості, з метою розробки корисних копалин та вивчення їх структури.

Надано визначення «право користування надрами» - це різновид права природокористування, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр, у процесі геологічного вивчення та видобутку.

Контроль за здійсненням ГВН здійснюється шляхом проведення моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов користування надрами, яке здійснюється спеціалізованими державними геологічними підприємствами, установами та організаціями.

Запропоновано, з метою уникнення дублювання контрольних функції у сфері надрокористування, запропоновано передати функції контролю за геологічним вивченням надр Державної екологічної інспекції України.

Запропоновано, внести доповнення до ч. 3. ст. 61 КУпН таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного

середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Запропоновано, передати Державній службі геології та надр, повноваження щодо нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду. Зроблено висновок щодо доцільності підпорядкування Департаменту державного геологічного контролю, що належить до складу Державної служби геології та надр, Державній екологічній інспекції (як запропоновано Державній екологічній службі). З метою вдосконалення діяльності Департаменту державного геологічного контролю Державної служби геології та надр України, видається доцільним включити до його структури: відділ – контролю за геологічним вивченням надр, до повноважень якого належить контроль за: повнотою вивчення геологічної будови надр; обґрунтованістю напрямів пошукових, розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення надр; повнотою даних про кількість запасів корисних копалин; відповідністю геологорозвідувальних робіт державним контрактам і замовленням та відділ контролю за методичним забезпеченням геологічного вивчення надр, до повноважень якого належатимуть: контроль за застосуванням методик і технологій для геологічного вивчення надр; методичне забезпечення проведення робіт з геологічного вивчення та використання надр.

3.3 Особливість здійснення Державної екологічної інспекції України контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування

Сучасні потреби суспільства виявляються у забезпеченні сталого соціально-економічного та політичного розвитку держави, гарантуванні національної безпеки. У зв'язку з цим особливої актуальності сьогодні набуває необхідність побудови ефективного інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Одним із головних напрямів у Стратегії сталого розвитку України є посилення ролі державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та вдосконалення його організаційної структури та ефективного розподілу повноважень органів виконавчої влади [511].

Надзвичайно важливим компонентом навколишнього природного середовища є надра – унікальний та невідновлюваний природний ресурс, що відіграє вирішальну роль в економіці держави та виступає важливою гарантією її національної безпеки. Водночас, на сьогоднішній день у сфері надрокористування, існує значна кількість проблем, що ставить під загрозу забезпечення раціонального використання надр, а саме: несанкціонований видобуток корисних копалин, недотримання вимог щодо охорони надр, забезпечення безпеки у процесі гірничої діяльності.

У цьому контексті, особливого значення набуває удосконалення системи державного контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

На сьогоднішній день існує нагальна потреба у наявності дієвого органу контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів. Ця необхідність підтверджується тим фактом, що переважна більшість промислових об'єктів в Україні не мають відповідного рівня нагляду (контролю) за використанням природних ресурсів, у результаті чого спостерігається негативна екологічна ситуація у промислових регіонах України [512]

Незважаючи на той факт, що тільки за рік Держекоінспекцією України, за порушення вимог природоохоронного законодавства складено 31312 адміністративних протоколів на суму 5310,356 тис. грн. загальна сума розрахованих збитків 735823, 264 тис. грн. Разом із тим, Держекоінспекція України не здійснює ефективних судових стягнень, не маючи для цього ані достатнього бюджетного забезпечення для оплати судового збору, ані компетенції співробітників, що часто демотивовані брати участь у судових

дебатах [513, с.10].

З метою дослідження контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, необхідно проаналізувати правовий статус одного із найважливіших органів у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів. - Державну екологічну інспекцію України.

Центральним органом виконавчої влади, що уповноважений здійснювати державний екологічний контроль та нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр є Державна екологічна інспекція України – (далі – Держекоінспекція України), що безпосередньо підпорядковується Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів [414].

Держекоінспекції належить широке коло повноважень у сфері державного нагляду (контролю), охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр (п.п 2 п.4).

Так, відповідно до п.п 2 п. 3. у межах своїх повноважень Держекоінспекції здійснює державний нагляд (контроль) – за охороною земель і надр. Також, Держекоінспекція відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами в частині здійснення делегованих їм повноважень охорону земель, надр (п. б.п.п 2 п.4) [414].

У цьому контексті Бредіхіна В.Л. зазначає, що у Положенні про Держекоінспекцію прямо не зазначені повноваження щодо здійснення контролю (нагляду) за використанням та охороною надр [460, с. 123].

На нашу думку, Положення Держекоінспекцію України передбачає здійснення функції державного нагляду (контролю) за охороною та

раціональним використанням, природних ресурсів, у тому числі і надр, що прямо передбачено у ст. 61 КУпН [305].

Водночас, відповідно до вищезазначених статей, законодавцем передбачається охорону земель, надр, як єдиного ресурсу. У той же час, Положення щодо охорони, раціонального використання та відтворення водних, лісових ресурсів, атмосферного повітря, зазначені окремими пунктами.

Звичайно, що земельні ресурси та ресурси надр - взаємопов'язані компоненти навколишнього природного середовища, водночас, заходи щодо охорони земель та надр – різняться. Таким чином, виходячи із вище зазначеного, видається доцільним, відокремити положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням надр та нагляду (контролю) за використанням земель та викласти його окремим пунктом у наступній редакції (п.п 2 п. 3 Положення), а саме: 2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони надр [414].

Аналогічний недолік спостерігається і у абзаці б.п.п 2 п.4, у якому, також здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами в частині здійснення делегованих їм повноважень встановлений щодо охорони земель і надр одночасно [414].

Крім того, вище зазначені положення (абзац б.п.п 2 п.4) [414] містять значний перелік повноважень стосовно охорони земель, у той час, як охороні надр присвячений лише одне положення, а саме: «використання та охорона надр». Хоча, стосовно використання та охорона надр, існує значний перелік контрольних та наглядових функцій.

Таким чином, виходячи із вище наведеного, необхідно внести доповнення і до (абзацу б. п.п 2 п.4 Положення) [414] та викласти його у наступній

редакції, а саме: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, вимог законодавства: про охорону надр, щодо: забезпечення повноти геологічного вивчення, раціонального, комплексного використання надр; раціонального використання розкривних порід і відходів виробництва; застосуванням раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин; збереженням запасів корисних копалин родовищ, що консервуються; безпечним для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт. раціональним використанням відходів переробки; недопущенням самовільного користування надрами; додержанням встановленого законодавством порядку надання надр у користування; недопущенням шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; охороною родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів; запобіганням самовільній забудові площ залягання корисних копалин; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Також, до повноважень Держекоінспекції України у сфері надрокористування належить (п.п. 2, п. 4.): здійснює державного нагляду (контролю) за додержанням гірничими підприємствами, вимог законодавства про екологічну безпеку та законодавства про охорону надр. Держекоінспекція, також, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом (п.п. 3) [414].

До повноважень Держекоінспекції України належить право (п.п. 3 п. 4):
а) проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їх

результатами обов'язкові для виконання приписи, розпорядження (п.п 4 п. 5); б) перевіряти документи на право спеціального використання надр (дозволу) (п. 8); в) розраховувати розмір збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, та пред'являти претензії (п. 12); г) приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів, незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів (п. 15); г) вживати в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, виступати позивачем та відповідачем в судах (п. 18); д) передавати до прокуратури, органів досудового слідства та органів дізнання матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину (п. 19), тощо [414].

Так, одним із повноважень Держекоінспекції України є здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням гірничими підприємствами, вимог законодавства про екологічну безпеку та законодавства про охорону надр.

Гірниче підприємство є об'єктом, діяльність якого, пов'язана із значним ризиком. Ризик - це поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій (умов), що постійно присутні в господарській діяльності. Його причини і наслідки є одними з основних характеристик таких небажаних подій при здійсненні діяльності на гірничому підприємстві, як надзвичайна ситуація, аварія, нещасний випадок.

Гірниче підприємство являє собою 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), з особливо небезпечними підземні умови - умови в шахтах і рудниках, пов'язані з дією важкопрогнозованих проявів гірничогеологічних і газодинамічних факторів,

що створюють небезпеку для життя та здоров'я їх працівників, що пов'язана із виділенням та вибухом газу та пилу, раптовим викидам, обваленням, самозайманням гірничих порід [408].

Відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808, одним з таких видів діяльності є видобування корисних копалин, за винятком корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками і землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок для господарських і побутових потреб [463].

Діяльність гірничих підприємств (шахт) включає настання таких раптових подій, як: викид вугілля, газу і породи, що відбувається при розробці крутоспадних пластів Центрального району Донбасу на глибині понад 600 – 700 м, при цьому маса досягає 1800 – 2200 т. [352, с. 100].

Доречно зауважити, що одним із найнебезпечніших явищ у процесі діяльності гірничих підприємств є ймовірність настання вибухів. Так, вибухи в шахтах відбуваються при одночасному утворенні вибухонебезпечної метаноповітряної суміші з концентрацією метану від 4,5 – 6,0 до 15 – 16% і наявності джерела її займання. Вибухи супроводжуються смертельним і важким травматизмом від комплексного ураження внаслідок опіків, механічних травм і отруєння. У випадку вибуховості пилу відбувається подвійний вибух метанопилоповітряної суміші, який розповсюджується на великі відстані ураження виробок [352, с. 100-102].

Особлива небезпека в діяльності гірничого підприємства постерігається при розробці вугільних родовищ, де фактор ризику об'єднується з необхідністю прийняття рішень щодо забезпечення екологічної безпеки в зоні гірничодобувних робіт.

Півняк Г.Г. зазначає, що забезпечення безпеки в процесі розробки родовищ корисних копалин повинно виконуватись з урахуванням науково-обґрунтованої стратегії керування ризиками, яка може бути охарактеризована як уміння керування ризиком у невизначеній ситуації, що базується на прогнозуванні ризику і заходів його мінімізації [352, с. 88].

Водночас, на нашу думку, одним найважливіших кроків у забезпечення безпеки під час видобутку корисних копалин має саме здійснення органами спеціальної компетенції у сфері надрокористування контрольно-наглядової діяльності, що відноситься безпосередньо до компетенції Держпраці України.

У той же час, аварійна ситуація на шахтах України не покращилась, про що свідчать числення аварії. [514], а саме: аварія на шахті Баракова Луганської області (2000 р.), шахті "Краснодонвугілля" (2011 р.) [515]. Доцільно згадати нещодавню подія - обвал породи на шахті «Лісова» (Львівщина) [516].

Таким чином, доцільно зазначити, що діяльність Держекоінспекції України не в повної мірі сприяє забезпеченню безпеки на гірничих підприємствах країни.

Також, відповідно до Положення, Держекоінспекція України має право: проводити перевірки та видавати обов'язкові для виконання приписи і розпорядження (п. 5); перевіряти дозволи на право спеціального використання надр (п. 8); розраховувати розмір збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про надра (п. 12) [414].

Так, виходячи п.5 Положення, Держекоінспекція України має право: проводити перевірки та видавати обов'язкові для виконання приписи і розпорядження. Натомість, за словами Голови Держекоінспекції України, однією з перешкод у виконанні вищезазначеної функції є масові недопуски інспекторів на підприємства для здійснення перевірок [517].

Також, одним із суттєвих недоліків у діяльності Держекоінспекції України є неефективність інституту громадських екологічних інспекторів.

На сьогоднішній день, в центральному апараті Держекоінспекції налічується близько 40 громадських інспекторів, загальна чисельність громадських інспекторів по країні більше 600 осіб [513].

Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, що затверджене Наказом Міністерства екології та природних ресурсів № 88 від 27.02.2002 р., визначено коло прав громадських інспекторів: - брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони (спільно з працівниками органів Держекоінспекції України, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування); - за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; - складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом країни про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності; - перевіряти документи на право використання об'єктів, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, добутої продукції та інших предметів та ін. [370].

Водночас, державні інспектори Держекоінспекції України, відповідно до Положення та п.п.7 п. 4, відповідно до покладених на неї завдань: проводить перевірки (у тому числі документальні) із застосуванням інструментально-лабораторного контролю, складає відповідно до законодавства акти за результатами здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з питань, що належать до її компетенції, надає обов'язкові до виконання приписи щодо усунення

виявлених порушень вимог законодавства та здійснює контроль за їх виконанням і здійснює лабораторні вимірювання (випробування) (п.п.3 п. 4) та складають протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом (п.п.7 п. 4) [414].

Доцільно погодитись із думкою Т.О. Ольхової, що, нормативна правова основа статусу держінспектора страждає проьлемністю і суперечливістю. Нормативні правові акти, як правило, закріплюють повноваження держінспекторів, не забезпечені необхідним комплектом прав і обов'язків, що не дозволяє визначити міру належної поведінки і міру допустимої поведінки держінспектора [336, с. 137].

Статус держінспектора як посадової особи формується на основі відповідної посади, яка, як уже вказувалося, розглядається як вихідна організаційно-структурна одиниця державного органу (установи). Це дозволяє розглядати його (статус) як частина статусу органу (установи), як юридичну конструкцію, утворену цільовим, організаційно-структурним і компетенційним блоками елементів. При цьому перші два блоки елементів повинні мати своє, відмінне від відповідних елементів статусу органу, наповнення, а компетенційний блок елемента статусу державного інспектора дійсно являє собою частину компетенційного статусу органу. Компетенція органу може бути розділена по посадам за допомогою розділення функції, предмета або території (об'єкта) [336, с. 137].

Також, потрібно відмітити, що громадські інспектори здійснюють аналогічні функції з функціями державних інспекторів Держкоінспекції України.

Також, громадські інспектори здійснюють свою роботу безкоштовно та на них не розповсюджується законодавство у сфері державної служби. Зазначене не дозволяє накладати на громадських інспекторів дисциплінарні стягнення, вимагати всебічного та системного виконання покладених на них

обов'язків. В результаті чого, повноваження громадського інспектора виконуються несистемно [513].

Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища передбачено розширення повноважень громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів у сфері природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю) та планується забезпечити організацію на нових засадах діяльності громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад [435].

Водночас, на нашу думку, діяльність інституту громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища є неефективною, оскільки громадські інспектори не мають відповідного статусу, освіти, щоб здійснювати у повної мірі функції контролю і нагляду, у зв'язку із чим, видається доцільним вдосконалення інституту громадських інспекторів, що здійснюють контроль-наглядову діяльність у сфері надрокористування, шляхом вдосконалення законодавства та посилення статусу громадських інспекторів.

Таким чином, незважаючи на реальні можливості запобігання здійснення правопорушень у сфері надрокористування, в Україні довгий період часу залишається проблема незаконного видобутку бурштину, що призвела екологічної катастрофи. Доцільно зазначити, що незаконний видобуток бурштину має екологічні, соціальні та економічні наслідки. В екологічній сфері - незаконна діяльність щодо видобутку корисних копалин, у тому числі і бурштину наносить величезну шкоду навколишньому природному середовищу, у зв'язку із чим порушується верхній шар ґрунту, гідрологічний режим, знищується лісовий фонд та фауну регіону.

У такому випадку, особливого значення у контексті подолання корупції у сфері надрокористування, у тому числі і незаконного видобутку бурштину,

набуває інститут контрольно-наглядової діяльності, що має забезпечити контрольований видобуток корисних копалин, забезпечити дотримання нормативів безпеки при здійсненні гірничих робіт.

Одним із негативних явищ у діяльності Держекоінспекції України є наявність фактів дублювання функцій державного нагляду (контролю) у сфері надрокористування, що призводить до відсутності єдиного підходу до виконання своїх функцій.

Дублювання виконання функцій органами державної влади крім необґрунтованого зростання поточних адміністративних видатків і розмитості розподілу відповідальності між органами влади може приводити до необґрунтованого тиску на суб'єктів господарювання і зростання корупційних ризиків [543].

Повноваження щодо нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства у сфері надрокористування на даний час здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, як: Держекоінспекція України, Держгеонадра України та Держпраці України.

Незважаючи на наявність у кожного із вище зазначених органів власних напрямів у відповідних сферах, у сфері надрокористування спостерігаються збіг повноважень, що у кінцевому результаті не сприяє вдосконаленню контрольно-наглядової діяльності, а навпаки унеможливорює їх здійснення.

У зв'язку із вище зазначеним, доцільно проаналізувати функції контролю, що належить до повноважень Держекоінспекції України та Держгеонадр України, з метою уникнення їх дублювань.

Так, відповідно до п.п.4 п.4 Положення, Держекоінспекція України надає центральним і місцевим органам виконавчої влади, приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, на спеціальне використання природних ресурсів, у тому числі і дозволів на спеціальне використання надр [414].

Також, Держгеонадра України, відповідно до п.п 9 п. 4, видає в установленому порядку спеціальні дозволи на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами), та відповідно до п.п 10 п. 4, зупиняє та анулює в установленому порядку дію спеціальних дозволів на користування надрами (у тому числі на користування нафтогазоносними надрами), поновлює їх дію у разі зупинення [413].

Виходячи із змісту постанов, спостерігається дублювання повноважень вище зазначеними органами. У зв'язку із чим, Держекоінспекції України відводиться роль, що полягає лише у можливості надавати приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, у той час, як Держгеонадра України наділена повноваженнями щодо надання та анулювання дозволів на користування надрами.

У цьому випадку, можна говорити про нівелювання ролі Держекоінспекції України.

Враховуючи, доцільність формування Держекоінспекції України, як єдиного органу, наділеного контрольно-наглядовими функціями, на нашу думку, доцільно передати повноваження щодо анулювання спеціальних дозволів на користування надрами Держекоінспекції України.

Також, дублювання повноважень спостерігається і питанні щодо державного нагляду (контролю) за використанням та охороною надр Держекоінспекції України та Держгеонадра України.

Так, до основних завдань Держекоінспекції України, відповідно до ч. 2. ст. 3 належить здійснення: державного нагляду (контролю) за використанням та охороною надр [414].

До повноважень Держгеонадра України належить, також здійснення державного контролю за ГВН (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням (ч. 1. ст. 3) [413].

З метою здійснення контролю і нагляду за геологічним вивченням надр, у межах своїх повноважень, Держгеонадра України має право проводити 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 КУпАП [577] 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) [413].

Виходячи із вищезазначених повноважень Держгеонадра України та Держекоінспекції України, спостерігається наявність дублювання функції контролю у сфері надрокористування, у тому числі і у сфері ГВН (геологічного вивчення надр).

Враховуючи, що Держекоінспекція України є єдиним контролюючим органом у сфері використання та охорони природних ресурсів, доцільно зосередити у межах його повноважень всі контролюючі функції, у тому числі і сфері геологічного вивчення надр.

У зв'язку із вище зазначеним, пропонуємо віднести пропозицію щодо передачі функції контролю і нагляду за ГВН до повноважень Держекоінспекції України.

У контексті доцільності передачі Держекоінспекції України функції контролю і нагляду за ГВН, доктор геологічних наук, представник Спілки геологів України О. Бобров вказує, що через відсутність контролю з боку держави геолого-розвідувальні роботи покладів бурштину не проводяться, а територію, де є ймовірні запаси цього мінералу, хаотично переривають нелегальні копачі [518].

Таким чином, доцільно внести доповнення до ч. 3. ст. 61 КУпН [409] таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Таким чином, дублювання повноважень декількома органами спеціальної компетенції, що у данному випадку є Держгеонадра України, призводить до зменшення контролюючого впливу на раціональне використання надр.

На нашу думку, неможливість реалізації на практиці контрольно-наглядових повноважень Держекоінспекцією України вказує в першу чергу не на неналежне виконання їм своїх повноважень, а на статус Держекоінспекції України як органу, що здійснює контрольно-наглядову діяльність в сфері надрокористування.

У положенні Концепції реформування Державної екологічної інспекції України, підкреслювалось, що існуючий статус та підпорядкування Держекоінспекції України, який існує на сьогоднішній день, не може ефективно виконувати свої повноваження та бути повноцінним центральним органом виконавчої влади з питань реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства [512].

У зв'язку із чим, доцільно посилити роль Державної екологічної інспекції України, як органу, що здійснює контрольно-наглядові функції у

сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі і у сфері надрокористування. Здійснення державними органами контрольно-наглядової діяльності в сфері надрокористування, дозволить забезпечити додержання вимог законодавства спрямованих на раціональне використання корисних копалин, охорону надр та забезпечення екологічної безпеки.

Передача всіх функцій контролю з різних природоохоронних сфер одному органу державної влади виправдана за умов: - здійснення позавідомчого державного нагляду за діяльністю цього суб'єкта; - встановлення персональної відповідальності посадової особи, уповноваженої на виконання функцій перевірок і інспектування за її рішення, дії чи бездіяльність; - належного укомплектування цього органу спеціалістами-фахівцями за відповідними сферами [513].

Повністю підтримуючи думку щодо недоцільності підпорядкування Держекоінспекції України Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, необхідно зазначити, що подібне підпорядкування нівелює позиції Держекоінспекції та не дозволяє об'єктивно і ефективно здійснювати державний екологічний нагляд (контроль) [512].

Таким чином, виходячи із вище наведеного, доцільно зазначити, що існує нагальна потреба в утворенні єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного нагляду (контролю) зі статусом – Служби.

Оскільки Держекоінспекція України є органом, на який покладені контрольно-наглядові функції у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, на нашу думку, доцільно надати цьому органу статус правоохоронного органу, з підпорядкуванням його МВС.

Такий підхід не тільки покликаний посилити роль Держекоінспекції України як органу, що здійснює контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, а і дозволить захистити працівників цього контролюючого органу.

Так, Голова Держекоінспекції України зазначає, що необхідно щоб на інспекторів розповсюджувались гарантії захисту від посягань на їх життя, здоров'я. В умовах, коли працівник виписує мільйонні штрафи за порушення екологічного законодавства, він не може залишатися беззахисним [517].

Напрями удосконалення державної політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, були передбачені низкою рядом нормативних актів, а саме: постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», від 18.12.17 № 1020-р «Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю)», постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 102 «Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища».

О.В. Гулаг, у цьому контексті, підкреслює, що одним із значних кроків у поліпшення діяльності системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища можна вважати вдосконалення правового регулювання зазначених відносин [519, с. 268]. Водночас, незважаючи на цей факт, діяльність Держекоінспекції України продовжувала була неефективною.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України передбачалось подальше реформування контрольно-наглядових органів, у зв'язку із чим, передбачалось ліквідація Держекоінспекції з наступним створенням Державної природоохоронної служби України [512].

Проте, Постанова Кабінету Міністрів від 14 серпня 2019 р. № 750 «Деякі питання Державної природоохоронної служби України» втратила чинність.

Також, на наше бачення, поєднанні функцій екологічного моніторингу та контролю в межах однієї державної служби, не є ефективним напрямом. Діяльність новоствореної Служби має бути направлена лише на здійснення контрольних і наглядових функцій у сфері раціонального використання та охорони навколишнього середовища.

Підтримуючи посилення ролі контрольної-наглядової діяльності у сфері раціонального використання та охорони навколишнього середовища, у тому числі і надр, на нашу думку не потрібно створювати новий орган контролю у зазначеній сфері. Необхідно, посилити роль Держекоінспекції України із наданням цьому органу статусу - служби, із наданням йому статусу правоохоронного органу, що призведе у майбутньому до створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища.

Доцільно звернути увагу на той факт, що у структурі Держекоінспекції відсутній відділ екологічного нагляду (контролю) надр, контрольні-наглядові функції відносяться до відання сектору екологічного нагляду (контролю) надр, у той час, як функції щодо контролю і нагляду за всіма природними ресурсами (водними, лісовими, атмосферним повітрям і т.д.) – належить по повноважень відповідних відділів. У зв'язку із вище зазначеним, пропонуємо з метою посилення контрольних функцій, у складі Держекоінспекції сформувати відділ екологічного нагляду (контролю) за використанням надр.

Також, з метою вдасконалення контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування, видається доцільним Департамент державного геологічного контролю, що належить до складу Держгеонадр, підпорядкувати Держекоінспекції України, а враховуючи пропозицію щодо зміни статусу Держекоінспекції. Такий поділ контрольних повноважень, на нашу думку, має

сприяти посиленню раціонального використання і охорони надр та посилити роль контролю за геологічним вивченням надр.

Також, доцільно внести певні зміни до структури Департаменту державного геологічного контролю, а саме: відділ – контролю за геологічним вивченням надр, до повноважень якого належить контроль за: повнотою вивчення геологічної будови надр; обґрунтованістю напрямів пошукових, розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення надр; повнотою даних про кількість запасів корисних копалин; відповідністю геологорозвідувальних робіт державним контрактам і замовленням.

Також, до складу Департаменту державного геологічного контролю, включити: відділ контролю за методичним забезпеченням геологічного вивчення надр, до повноважень якого належатимуть: контроль за застосуванням методик і технологій для геологічного вивчення надр; методичне забезпечення проведення робіт з геологічного вивчення та використання надр.

Як було зазначено вище, значним недоліком у діяльності Держекоінспекції України є здійснення свої контрольної-наглядової функції державними та громадськими інспекторами у сфері надрокористування, у тому числі і пов'язані із видобутком бурштину.

Найкращим прикладом, що вказує на необхідність вдосконалення контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування є видобуток бурштину на Рівненщині, Волині та Житомирщині.

Офіційно дозволи на видобуток мають тільки шість компаній: дві приватних, а також чотири державних підприємства.

Так, незважаючи на дію закону про легальний видобуток бурштину, ТОВ "Кністер груп" та підприємство «Бурпром» не може приступити до будь-яких господарських робіт, щодо видобутку бурштину, оскільки нелегальні старателі заважають здійсненню діяльності. За словами представника ТОВ

«Бурпрому» М. Котнюк «Ми не відчуваємо себе захищеними, нам заважають нелегальні старателі, а міліція нам ніяк не допомагає" [520].

З метою протидії незаконному видобуванню бурштину на початку 2021 року розпочинають масштабне відпрацювання північних районів області. До проведення рейдів залучені придані сили поліції Рівненщини [521] Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів виступає за посилення адміністративна та кримінальна відповідальність за нелегальний видобуток бурштину [518].

Ці факти яскраво свідчать про необхідність термінового вдосконалення інституту контрольно-наглядової відповідальності у сфері надрокористування.

З метою посилення діяльності Держекоінспекції (Служби), на нашу думку, доцільно сформувати спеціальний підрозділ Гірничої поліції, діяльність якого буде безпосередньо направлені на протидію незаконному видобутку корисних копалин, профілактиці правопорушень у сфері надрокористування, а також виконанню функції забезпечення безпеки на гірничих підприємствах.

Відповідно до п.п.2 п.6 Положення, Держекоінспекція України для виконання покладених на неї завдань має право: залучати працівників правоохоронних органів до здійснення заходів з державного нагляду (контролю) з питань, що належать до її компетенції [414].

Проте, на нашу думку, такий підхід законодавця не сприяє вирішення проблем, що довгий час існують у сфері надрокористування.

Так, незаконний видобуток бурштину, що здійснюється на території Рівненської, Волинської та Житомирської областей, внаслідок несанкціонованої діяльності старателів, що завдає непоправну шкоду ґрунтам, водам, а також здоров'ю людей має бути припинений.

Крім того, потребує постійного контролю та забезпечення безпеки працівників компаній, що видобувають бурштин відповідно до дозволів.

Вирішення цієї проблеми, може бути вирішено лише при наявності підрозділів поліції, що мають спеціальну підготовку та знання, що стосуються забезпеченню безпеки на гірничих підприємствах та можливості здійснення протидії незаконному видобутку корисних копалин.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування повинна проводитись постійно, в різних напрямках, а саме: забезпечення безпеки працівників під час видобутку корисних копалин, забезпечення безпеки працівників Держекослужби (як запропоновано вище) при виконанні своїх обов'язків, здійснення заходів заподігання правопорушень, особливо при несанкціонованому видобутку корисних копалин, забезпечення безпеки на гірничому підприємстві під час проведення вибухових робі, а також при відкритті та консервації гірничих об'єктів.

Також, наявність спеціалізованих підрозділів гірничої поліції дозволить не задіювати інші підрозділи МВС, що мають виконувати інші функції забезпечення правопорядку.

Так, при проведенні рейдів на території Рівненської області на початку 2021 року були залучені, зокрема: бійці роти поліції особливого призначення, спецпризначенці КОРДу, працівники підрозділу тактико-оперативного реагування Управління патрульної поліції в Рівненській області, оперативного штабу та військовослужбовці Нацгвардії [521]. Таким чином, мета формування Гірничої поліції полягає у встановленні правопорядку та законності, забезпечення безпеки у сфері надрокористування не тільки у поліських районах, а і по всій території України де видобуваються корисні копалини та здійснюється геологічне вивчення надр.

Доцільно зазначити, що незважаючи на той факт, що проблема неконтрольованого видобутку та обороту бурштину та інших видів корисних

копалин, виникла ще наприкінці 1980-х рр. та продовжує існувати і до тепер, законодавством не було передбачено формування спеціалізованої охорони у сфері надрокористування.

Водночас, стосовно охорони інших природних ресурсів були сформовані подібні підрозділи охорони природних та інших ресурсів. У першу чергу необхідно зазначити діяльність Державної лісової охорони (далі - держлісоохорона), що діє у складі Держлісагентства, основними завданнями якого є: здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства.

Цілком погоджуючись з необхідністю охорони лісових ресурсів, необхідно підкреслити той факт, що лісові ресурси належать до відновлюваних, у той час, як ресурси надр є невідновлюваним ресурсом, що спричиняє необхідність дієвого контролю і нагляду за їх використанням та недопущенням їх неконтрольованого видобутку.

Доцільно зауважити, що розробка родовищ корисних копалин, а також і дорогоцінного каміння, здійснюється у багатьох державах світу, водночас, наприклад, у державах ЄС не існує подібної проблеми, що пояснюється, на нашу думку, наявністю розвиненого інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

У зв'язку із вище зазначеною проблемою, доцільно звернути увагу на досвід діяльності Гірничої поліції (Polizia Mineraria) республіки Італія, що детально проаналізовано в іншій частині дисертаційного дослідження.

Діяльність Гірничої поліції (Polizia Mineraria) пов'язана із заходами щодо запобігання, виявлення та контролю порушень правил техніки безпеки на гірничому підприємстві. Також, до повноважень гірничої поліції Італії належить розслідування нещасних випадків або травм що сталися на робочому місці при здійсненні гірничої діяльності, з метою встановлення відповідальності в наслідок нещасних випадків відповідно до норм (ст. 25-26 Законодавчого декрету 624/96) (art 25-26 D.lgs 624/96) [522, с. 2]. Polizia

Mineraria здійснює також, наглядові функції не тільки на кар'єрах, під час розробки корисних копалин, а і при переробці корисних копалин на гірничо-збагачувальних підприємствах [523].

Виходячи із змісту повноважень Polizia Mineraria, цей орган відноситься до органів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування.

Polizia Mineraria здійснюється на протязі більш ніж шестидесяти років, що на наше переконання безпосередньо вплинуло на забезпечення безпеки працівників гірничої промисловості та на охорону надр і їх раціональне використання.

Підтвердженням факту значного впливу діяльності Polizia Mineraria на стан безпеки працівників на гірничих підприємствах вказує той факт, що за період з 2001 до 2014 рр. сталось лише два випадки незначного травматизму [522].

Крім вище наведених напрямів, діяльність Polizia Mineraria здійснюється відповідно до положень Директив 92/91 / ЕС та 92/104 / ЕС, що стосуються безпеки та здоров'я працівників під час видобутку корисних копалин, а саме: «Впровадження директив 92/91 / ЄЕС та 92/104 / ЄЕС щодо покращення безпеки та здоров'я працівників добувної галузі» (D. Lgs. n. 624/96 “Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive”) [524].

Таким чином, враховуючи позитивний досвід країни ЕС та у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЕС, а також з метою посилення ролі інституту контрольно-наглядової діяльності формування спеціального підрозділу гірничої поліції України є необхідним заходом забезпечення безпеки працівників гірничих підприємств та буде сприяти забезпеченню охорони та раціонального використання ресурсів надр.

Також, наявність такої структури як Гірничі поліція у складі Держекослужби України, як запропоновано вище, значно постлить роль цього контролюючого органу, надасть можливість забезпечити безпеку інспекторів при виконанні їх обов'язків та буде сприяти посиленню функції контролю і нагляду у сфері надрокористування.

Водночас, наряду із формуванням спеціального підрозділу Гірничої поліції, особливого значення набуває і наявність належного правового правове регулювання діяльності цього органу. З цією метою, пропонуємо внести пропозицію щодо доцільності формування такого нормативного акту як Положення «Про Гірничу поліцію України».

На основі вище наведеного, можна зробити наступні висновки:

Встановлені особливості здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

З метою формування єдиного органу контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, обґрунтована доцільність посилення ролі Державної екологічної інспекції України, шляхом надання їй статусу служби (Державна екологічна служба України) та статусу правоохоронного органу та подальшим підпорядкуванням її Міністерству Внутрішніх Справ. Наголошено на доцільності підпорядкування спеціальних підрозділів Гірничої поліції Державної екологічної службі України. Запропоновано, внести доповнення Положення «Про Державну екологічну інспекцію України».

Запропоновано, внести доповнення Положення «Про Державну екологічну інспекцію України». Виходячи із змісту Положення «Про Державну екологічну інспекцію України», видається доцільним, відокремити

положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням надр та нагляду (контролю) від положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням земель та викласти його окремим пунктом у наступній редакції (п. п 2 п. 3 Положення Державну екологічну інспекцію України), а саме: 2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони надр. Також, потребує доповнення і абзацу б. п. п 2 п.4 Положення Про Державну екологічну інспекцію України). Пропонується викласти його у наступній редакції, а саме: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, вимог законодавства: про охорону надр, щодо: забезпечення повноти геологічного вивчення, раціонального, комплексного використання надр; раціонального використання розкривних порід і відходів виробництва; застосуванням раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин; збереженням запасів корисних копалин родовищ, що консервуються; безпечним для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт. раціональним використанням відходів переробки; недопущенням самовільного користування надрами; додержанням встановленого законодавством порядку надання надр у користування; недопущенням шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; охороною родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів; запобіганням самовільній забудові площ залягання корисних копалин; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Запропоновано, внесення доповнення до Розділу VII ст. 60 Кодексу України про надра та викласти його у наступній редакції, а саме: «Державний

контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, контролю за поведженням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Запропоновано, внести доповнення до ч. 3. ст. 61 Кодекса України про надра таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Обгрунтована необхідність зосередження повноважень щодо контролю і нагляду та геологічного вивчення надр та контролю за анулюванням спеціальних дозволів на користування надрами у Державної екологічної інспекції України та передачі зазначених повноважень від Державної служби геології та надр України.

Запропоновано вдосконалення структури Державної екологічної інспекції України та посилення ролі контрольно-наглядової діяльності, шляхом формування у межах її структури відділу екологічного нагляду (контролю) за раціональним використанням та охороною надр.

Висновки до Розділу 3

Досліджено формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування.

Встановлена генеза розвитку інституту промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування. З'ясовано, що формування інституту гірничого нагляду і контролю у сфері надрокористування здійснювалось починаючи з 1991 р., коли був утворений Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду. Досліджено процес становлення та нормативного забезпечення інституту охорони праці у сфері надрокористування, а саме: Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний департамент з нагляду за охороною праці, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна служба України з питань праці.

Зазначено, що інститут охорони праці у сфері надрокористування включає норми, що встановлюють загальні вимоги охорони праці, а також норми, що містять додаткові заходи охорони праці та безпеки праці на гірничих підприємствах.

Зазначено, що гірниче підприємство, що являє собою цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, належить до одного із найнебезпечніших підприємств, а гірнича діяльність потребує застосування особливих заходів забезпечення безпеки людини при геологічному вивченні, розробці надр. Акцентована увага на тому, що контроль і нагляд, повинні охоплювати всю систему заходів зі створення здорових та безпечних умов праці при здійсненні видобутку корисних копалин.

Встановлені особливості здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування, що здійснюються центральним органом виконавчої влади - Державною службою України з питань праці.

Доведена доцільність, передачі певних повноважень Державної служби України з питань праці – Гірничої поліції, а саме: додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині здійснення державного гірничого нагляду та безпечного ведення робіт на гірничих підприємствах під час видобутку корисних копалин та їх переробки, а також здійснення контролю і нагляду при проведенні геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; під час консервації гірничих підприємств; здійснює контроль за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на гірничому виробництві.

Доведена доцільність, передачі повноважень Державній службі України з питань праці – Державній службі геології та надр України, а саме: щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин (п.п. 30 п. 4), будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

Одним із перших кроків у незалежній Україні, стало формування спеціального органу, що здійснює контрольні-наглядові функції у сфері надрокористування (геологічний контроль за геологічним вивченням та використанням надр) - Державної служби геології та надр України.

Державна служба геології та надр України здійснює відповідно до своїх повноважень наступні функції контролю, а саме: державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним їх використанням, повнотою вивчення геологічної будови надр; контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов з видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Досліджено поняття «геологічного вивчення надр» та доведена доцільність внесення доповнення до ч. 1 ст. 37 КУпН, поняттям «геологічне

вивчення надр - науково-практична діяльність, що направлена на одержання повної і достовірної інформації про геологічну будову надр та виявлення оцінки запасів корисних копалин, дотримання необхідних умов їх розвитку, з метою подальшої розробки корисних копалин, для здійснення якої надра надаються у користування», що має раціональне і ефективне проведення геологічних робіт; повнота вивчення геологічної будови надр; достовірність визначення кількості та якості запасів корисних копалин.

Запропоновано, внесення доповнення до положень ЗКУ, а саме: ст. 95 ЗКУ: «Землекористувачі мають право на здійснення геологічного вивчення надр»; ст. 97 ЗКУ: «використовувати у встановленому порядку земельну ділянку для геологічного вивчення надр, землекористувачі зобов'язані забезпечити необхідний перелік робіт щодо рекультивації порушених земель, з метою попередній стан».

Проаналізоване, співвідношення понять «раціональне використання» та «охорона» надр. Доведено, що раціональне використання надр та їх охорона – категорії нерівнозначні, оскільки охорона стосується надр, як природного об'єкта, а використання надр – корисних копалин, як природного ресурсу. Встановлено, що раціональне використання і охорона надр є різними, але у той же час взаємопов'язаними категоріями.

Встановлено, що у Розділі VI Закону України «Про охорону земель» відсутня положення щодо охорони земель при здійсненні геологічного вивчення надр та видобутку корисних копалин. Доведена доцільність, внесення доповнення до Розділі VI Закону України «Про охорону земель», статтею «Охорона земель у процесі здійснення геологічного вивчення надр видобутку корисних копалин», у наступної редакції «При здійсненні діяльності, пов'язаної із ГВН та видобутку корисних копалин, забезпечуються: раціональне використання земель; дотримання встановлених законодавством правил проведення геологорозвідувальних робіт та інших робіт, пов'язаних з

вилученням і використанням надр; зняття родючого шару ґрунту, його складування, збереження та використання при рекультивації земель».

Правова охорона надр є засобом забезпечення раціонального їх використання, який виражається в діяльності надрокористувачів. Тобто, поняття раціонального використання надр охоплює всю систему управління державного фонду надр.

Охорона надр при здійсненні їх геологічне вивчення – це забезпечення всебічного дослідження території розповсюдження корисних копалин з застосуванням правил проведення геологорозвідувальних робіт на основі норм чинного законодавства, з метою забезпечення охорони корисних копалин та навколишнього природного середовища.

Надано визначення геологорозвідувальних робіт (ГРР), що являють собою комплекс спеціальних робіт, направлених на пошук, розвідку корисних копалин з метою оцінки їх запасів, дослідження геологічної будови і структури надр.

Внесена пропозиція щодо доповнення положень ст. 1 ГЗУ поняттям геологічна розвідка корисних копалин - комплекс спеціальних робіт і досліджень геологічної будови надр, речовинного складу, кількості, якості, з метою розробки корисних копалин та вивчення їх структури.

Надано визначення «право користування надрами» - це різновид права природокористування, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр, у процесі геологічного вивчення та видобутку.

Контроль за здійсненням ГВН здійснюється шляхом проведення моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов користування надрами, яке здійснюється спеціалізованими державними геологічними підприємствами, установами та організаціями.

Запропоновано, з метою уникнення дублювання контрольних функцій у сфері надрокористування, передати функції контролю за геологічним вивченням надр Держгеоінспекції України. Запропоновано, внести доповнення до ч. 3. ст. 61 КУпН таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Запропоновано, передати Держгеонадра України повноваження щодо нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

Встановлені особливості здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

З метою формування єдиного органу контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, обґрунтована доцільність посилення ролі Державної екологічної інспекції України, шляхом надання їй статусу служби (Державна екологічна служба України) та статусу правоохоронного органу та подальшим підпорядкуванням її Міністерству Внутрішніх Справ. Наголошено на доцільності підпорядкування спеціальних підрозділів Гірничої поліції Державної екологічної службі України. Запропоновано, внести доповнення Положення «Про Державну екологічну інспекцію України».

Запропоновано, внести доповнення Положення «Про Державну екологічну інспекцію України». Виходячи із змісту Положення «Про Державну екологічну інспекцію України», видається доцільним, відокремити положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням надр та нагляду (контролю) від положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням земель та викласти його окремим пунктом у наступній редакції (п. п 2 п. 3 Положення Державну екологічну інспекцію України), а саме: 2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони надр. Також, потребує доповнення і абзацу б. п. п 2 п.4 Положення Про Державну екологічну інспекцію України). Пропонується викласти його у наступній редакції, а саме: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, вимог законодавства: про охорону надр, щодо: забезпечення повноти геологічного вивчення, раціонального, комплексного використання надр; раціонального використання розкривних порід і відходів виробництва; застосуванням раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин; збереженням запасів корисних копалин родовищ, що консервуються; безпечним для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт. раціональним використанням відходів переробки; недопущенням самовільного користування надрами; додержанням встановленого законодавством порядку надання надр у користування; недопущенням шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; охороною родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів; запобіганням самовільній забудові площ залягання корисних копалин; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Запропоновано, внесення доповнення до Розділу VII ст. 60 Кодекса України про надра та викласти його у наступній редакції, а саме: «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороною, контролю за поведінням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Запропоновано, внести доповнення до ч. 3. ст. 61 Кодекса України про надра таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Обґрунтована необхідність зосередження повноважень щодо контролю і нагляду та геологічного вивчення надр та контролю за анулюванням спеціальних дозволів на користування надрами у Державної екологічної інспекції України та передачі зазначених повноважень від Державної служби геології та надр України.

Запропоновано вдосконалення структури Державної екологічної інспекції України та посилення ролі контрольно-наглядової діяльності, шляхом формування у межах її структури відділу екологічного нагляду (контролю) за раціональним використанням та охороною надр.

РОЗДІЛ 4

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

4.1 Удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в контексті європейської інтеграції України та виконання нею міжнародно-правових зобов'язань

Україні є однією із країн Європи, яка займаючи площу 603,700 кв. км та містить значні обсяги корисних копалин 20 000 родовищ і проявів 117 видів корисних копалин [229, с. 157].

Незважаючи на значний мінерально-сировинний потенціал країни, інститут надрокористування має значні недоліки, що пов'язані із високою концентрацією гірничодобувних підприємств, інтенсивними методами видобутку корисних копалин, що розповсюджені у межах Донецького, Криворізько-Нікопольського, Прикарпатського регіонів. При чому, довготривале використання ресурсів надр призвело до значних змін геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Так, на території Донецької та Луганської областей розташована велика кількість хімічно небезпечних об'єктів, а також об'єктів зберігання небезпечних відходів, місць видобутку токсичних хімічних копалин, ртутних шахт з відповідними териконами та відвалами, терикони вугільних шахт тощо, а також сховищ найнебезпечніших речовин, частина з яких знаходиться у зруйнованому стані [525].

Також, у продовж тривалого часу, не вирішеною залишається проблема незаконного видобутку бурштину в Україні, що призвело екологічної

катастрофи та завдало державі збитки на суму 4 358,750 тис. грн. тільки на одній ділянці Рівненського Полісся площею 184 га. [530].

У цьому контексті, доцільно погодитись із думкою професора О.П. Світличного, що земля стала головним об'єктом конфліктів, що спричиняє зловживанню у цій сфері [322, 131].

Крім того, негативною тенденцією у сфері надрокористування залишається продовження військових дій, на території Донецького регіону, що унеможлиблює повноцінне використання корисних копалин.

У зв'язку із чим, на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей залишилось 150 шахт усіх форм власності, з них – 90 державних [526, с. 25].

Вище зазначена проблема стосується, також, і використання корисних копалин на території АР Крим, що окуповані на сьогоднішній день Російською Федерацією, що значно впливає на розвиток економіки України.

У першу чергу це стосується запасів корисних копалин, що зосереджені на території: Керченського залізорудного басейну (запаси руд становлять 1,8 млрд т.); нерудні корисні копалини (вапняки, що розробляються на площі 13 тис. га (100 кар'єрів); мінеральні солі Сиваша і соляних озер Криму; ракушняк; золото; кварцові скляні піски; родовища газу і нафти (2 млрд м³) [527].

Гострою проблемою у сфері надрокористування залишається, також, несанкціонований видобуток корисних копалин. В першу чергу ця проблема стосується видобутку корисних копалин в Донецько-Донбаському регіоні, що не контролюється державою, у результаті чого, українська економіка щорічно втрачає близько 5 млн. т високоякісного вугілля [528, с. 8]. З початком військових дії на території Донбасу у квітні 2014 р. ситуація щодо

несанкціонованого видобутку вугілля значно загострилась, оскільки Україна втратила тимчасово можливість на видобуток власних корисних копалин.

Таким чином, на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей залишилось 150 шахт усіх форм власності, з них – 90 державних [526, с. 25].

Таким чином, вище наведені проблеми потребують обов'язкового вирішення, з огляду на інтеграцію України до світової економічної системи.

Вирішення основних екологічних проблем, у тому числі і у сфері надрокористування, неможливе без міжнародного співробітництва. Тому, у сфері національної політики міжнародна діяльність України спрямована на розробку та впровадження погодженої з міжнародними нормами стратегії гармонізації національного природоохоронного законодавства, вимог і стандартів екологічної безпеки господарської діяльності та всебічної їх адаптації до норм країн-членів ЄС.

Таким чином, наближення законодавства України в сфері охорони навколишнього середовища до законодавства ЄС, у тому числі і у сфері надрокористування, дозволить забезпечити дотримання стандартів і норм при використанні корисних копалин, а також буде сприяти забезпеченню їх раціонального використання та охорони надр.

Співробітництво у сфері надрокористування розглядається як один із пріоритетних напрямів у відносинах між Україною та ЄС, підґрунтям якого слід вважати ряд нормативних актів: Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [529] та Наказ Кабінету Міністрів України від 26.12.2011 р. № 571 «Пропозиції до Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти)» [530].

В історичному аспекті економічний розвиток країн ЄС неможливо уявити без інтенсивного використання власних мінеральних ресурсів. Саме

країни Західної Європи свого часу були колискою розвитку численних шкіл з питань геології, мінералогії, тектоніки, геофізики, геохімії, гірничої справи тощо [531, с. 74].

Головна спрямованість сучасних процесів у мінерально-сировинному комплексі ЄС – це створення відповідної стратегії ЄС, основним концептуальним принципом якої є стале забезпечення ЄС мінеральною сировиною. Мінерально-сировинний сектор ЄС є не лише важливим чинником зростання економіки Європи, а й світовим лідером у сфері послуг, технологій, консультативного супроводу, фінансів та виробництва обладнання. Через високі екологічні стандарти та складні геологічні умови, що переважають у Європі, розроблені в ЄС видобувні технології посідають провідні позиції у світі.

Так, Стратегічним планом ЕТР-SMR у межах країн ЄС пропонується зосередити на забезпеченні промисловості власними мінеральними ресурсами; удосконалення законодавчої бази та системи надання дозволів на користування надрами; ☐ розробку систем раціонального поєднання видобутку корисних копалин та охорони довкілля [532]. Також, Директоратом Промисловості Європейської Комісії в рамках загальної Стратегії сталого розвитку ЄС запроваджена Мінерально-сировинна ініціатива Європейського Союзу (МСІ), що передбачає запровадження сучасних європейських та світових технологічних та інвестиційно-фінансових механізмів, що сприяють ефективнішій розбудові мінерально-сировинного комплексу у країнах, що розвиваються [533].

Враховуючи досвід ЄС у сфері забезпечення охорони та використання ресурсів надр, Угода про Асоціацію між Україною та ЄС має стати потужним стимулом для реформування екологічної політики, забезпечення її інтегрованого характеру та підвищення ефективності. Імплементация екологічної складової Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС має бути підпорядкована досягненню цілі реформування системи екологічного

врядування з метою покращення стану та підвищення захисту довкілля України і переходу до сталого розвитку.

Глава 6 Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), окреслює основні сфери співпраці для змін у системі екологічного врядування і є ключовою для розуміння стратегічної суті екологічних реформ. Відповідно до положень Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС передбачається, що посилення природоохоронної діяльності, збереження природних ресурсів, у тому числі і ресурсів надр, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачена статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і їх державами-членами, є однією із головних складових політики європейської інтеграції України. Відповідно до Положень якої, Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС, у тому числі і у сфері довкілля [534].

Відповідно до Розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», одним із пріоритетних напрямів програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, є охорона довкілля та приведення нормативно-правових актів України у відповідність до європейських стандартів [529].

Реалізація положень про приведення національного законодавства у відповідність до норм законодавством ЄС, зазначені і у інших законодавчих актах. Так, в п. 4.8. Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» зазначено, що основними вимогами до екологічного законодавства є його відповідність Конституції України та наближення до відповідних директив

ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо) [378].

Європейські стандарти – це визнані та закріплені в його документах юридичні норми, які регулюють співпрацю між державами-учасницями в межах об'єднання, а також механізми такого регулювання та гарантії забезпечення цих норм на практиці [535, с. 7]. Стандартом можна вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління [536, с. 18].

Політика ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, направлена у першу чергу на дотримання стандартів щодо раціонального використання і охорони природних ресурсів. Нарівні із стандартами і нормативами, у зарубіжних країн використовуються і інші дієві механізми: екологічні платежі, пільги та економічна допомога підприємствам, які здійснюють боротьбу із забрудненням навколишнього середовища при видобуванні корисних копалин.

Питання формування та розвитку екологічної політики Європейського Союзу, є предметом дослідження багатьох українських науковців, а саме: Н.І. Романюк [537], Н.М. Корнійчук, В.Ю. Колесник, В.Л. Качурінер [538]; Н.М. Корнійчук, Н.І. Романюк [537].

З метою імплементації Директив ЄС 2011/92/ЄС «Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище», Директиви 2003/4 «Про доступ громадськості до екологічної інформації» [539] та реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (пункт 6(а) Рішення II/5b Наради Сторін Організації Конвенції), 23 травня 2017 року був прийнятий Закон України «Про оцінку

впливу на довкілля» [540], що став одним із перших законодавчих актів, що прийнятий на основі вимог та положень нормативних актів ЄС.

Ряд Директив ЄС спрямовані на встановлення єдиних стандартів у сфері надкористування та управління відходами видобувної промисловості [229, с. 276]. Так, Директивою 2006/21/ЄС [541], про управління відходами видобувної промисловості передбачені заходи, щодо попередження та зменшення, негативного впливу на навколишнє середовище, що може виникнути в результаті управління відходами видобувної промисловості, переробці та зберіганні мінеральних ресурсів та роботі кар'єрів. Важливе значення для забезпечення газопостачання й постачання нафтою, має Директива 94/22/ЄС про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів. Гармонізація правил щодо розвідки і розробки вуглеводнів є істотним кроком для підтримки функціонування внутрішнього енергетичного ринку [542, с.48]. Положення Директиви 2006/21/ЄС [541] встановлюють вимоги, яким повинні відповідати споруди для накопичення відходів видобувної промисловості (хвостосховища, які включають шламсховища, шлакосховища, золосховища та басейни для накопичення рідких відходів виробництва) або видобувних відходів в твердому вигляді (терикони, відвали) [543].

Директива ЄС 94/22/ЄС закладає основоположні принципові вимоги до процедури надання надр у користування. Незважаючи на новітній характер питання імплементації положень Директиви ЄС 94/22/ЄС в надрове законодавство України [544, с.22].

Відповідно до положень вище значеної Директиви ЄС 94/22/ЄС, необхідно запропонувати проекту нової редакції КУпН (запровадження переходу від чинної системи отримання спецдозволів на користування надрами (як документів дозвільного характеру) до укладення договорів про використання надра, а також розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України, відповідно до якої встановлюватиметься новий порядок

надання надр у користування; провадження державного геологічного контролю під час здійснення суб'єктами господарювання діяльності у сфері надрокористування [545]. Доцільно звернути увагу на той факт, що найбільшу частку всіх відходів в Україні становлять відходи видобувної промисловості (73,6 %), що вважаються найвищими серед європейських держав. На території нашої держави розміщено 344 одиниць місць для накопичення відходів видобувної промисловості [543].

Відповідно до ст. 1 Гірничого закону [48], гірнича (гірничодобувна) промисловість - комплекс галузей важкої промисловості з розвідування родовищ корисних копалин, їх видобутку з надр землі та збагаченням. Таким чином, проблеми щодо відходів видобувної промисловості відносяться до сфері надрокористування.

Вирішення проблеми поводження з відходами видобувної промисловості потребує особливої уваги нарівні із іншими проблемами у сфері надрокористування.

У першу чергу, ця проблема торкається правового регулювання поводження з відходами видобувної промисловості.

Відсутність правового регулювання зазначеної проблеми є причиною накопичення відходів, що становлять небезпеку для екосистеми регіонів - Львівській, Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській та Донецькій області, де зберігаються десятки та сотні млн. м³ відходів [543].

На сьогоднішній день, норми законодавства, у сфері поводження з відходами видобувної промисловості носять загальний характер, а саме: ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища України», відповідно до положень якого встановлені загальні вимоги до екологічно безпечного поводження з відходами, ЗУ «Про відходи», що встановлює відносини щодо поводження з відходами - правові, організаційні та економічні засади,

пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, а також Кодексом України про надра [543].

Так, ст. 1 ЗУ «Про відходи», не містить навіть поняття «відходи видобувної промисловості» [546].

Водночас, відходи видобувної промисловості є вкрай небезпечним явищем, як для навколишнього природного середовища так і для здоров'я людини. Наявність великих обсягів відходів видобувної промисловості зумовлені у першу чергу тим, що кількість корисних копалин становить лише невелику частку загальної маси видобутого матеріалу. Обсяги їх утворення в Україні є найвищими серед європейських держав.

З метою вдосконалення законодавства України та у контексті адаптації норм національного законодавства до законодавства ЄС, пропонуємо: внести доповнення до ст. 1 ЗУ «Про відходи» поняттям «відходи видобувної промисловості» - речовини, що належать до продуктів видобутку і переробки мінеральної сировини, що виділяються у процесі розробки родовищ корисних копалин, у результаті їх збагачення та переробки.

Однією із них є вдосконалення законодавчої бази у сфері поводження з відходами видобувної промисловості. Враховуючи відсутність єдиного нормативного акту у зазначеній сфері, а також з метою адаптації норм українського законодавства до вимог ЄС (Директива 2006/21/ЄС), пропонуємо – формування законодавчого акту «Контроль (нагляд) за використанням відходів гірничих підприємств». Ціллю вище зазначеного законодавчого акту є попередження та мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище відходів гірничих підприємств, забезпечення безпеки людини, контроль і нагляд за використанням відходів гірничих підприємств.

Також, у зв'язку із необхідністю вдосконалення інституту поводження з відходами видобувної промисловості, доцільно внести доповнення до Розділу VII ст. 60 КУпН та викласти його у наступній редакції, а саме: «Державний

контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, контролю за поведженням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Одним із компонентів навколишнього середовища, на який особливу увагу звертає ЄС - дотриманню норм і стандартів при використанні підземних вод та їх охороні. В цьому контексті, Радою Європи було прийнято ряд Директив, а саме: Рамкова Водна директива 2000/60/ЄС [547]; Директива 2006/118/ЄС – про захист від забруднення й виснаження підземних вод [548].

Оскільки, відповідно до положень ст. 5 КУпН [305]., підземні води визначені як корисні копалини загальнодержавного значення. У той же час, відповідно до ВКУ, підземні води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах (ст. 1 ВКУ), відносяться, також і до водних ресурсів (ч.2 ст. 5 КУПН), адаптація норм законодавства України до законодавства ЄС набуває особливого значення.

Доцільно погодитись з думкою Шестопалова В. М. і Набока М. В., що законодавство в сфері використання й охорони підземних вод не відповідає стандартам ЄС та європейським вимогам [546, с. 22].

Таким чином, підсумовуючи недоліки законодавства у сфері надрокористування, доцільно зазначити, що незважаючи на позитивну роль, що зіграв КУпН [305], в умовах наближення законодавства України до законодавства ЄС, значне коло питань щодо охорони та використання надр та контролю і нагляду за їх використанням потребує суттєвого вирішення та вдосконалення.

Аналогічної позиції дотримується і ряд вчених, а саме: О.В. Леонова [550] Філатова В.К [484].

Слушною є думка Філатової В. К., що стосується створення та закріплення на законодавчому рівні державної системи заохочення та санкцій щодо надрокористувачів під час проведення геологорозвідувальних робіт і розробки родовищ корисних копалин; врегулювання на законодавчому рівні детального порядку надання земельних ділянок, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, для ведення геологічних робіт [478, с. 6].

Водночас, варто зазначити, що охорону та використання надр не слід обмежувати тільки розвідкою та розробкою корисних копалин. Так, значні проблеми виникають при використанні надр, зокрема, як території для розміщення відходів.

Вдосконалення потребує, також, система державного управлінської та контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Незважаючи на той факт, що система державного управління, контролю і нагляду у сфері надрокористування становить цілісну дієву систему, проте вона дуже громіздкою і не досконалою, містить певне дублювання функцій управління і контролю.

Доцільно зазначити, що потребують вдосконалення положення щодо екологічної безпеки у зв'язку із розробкою родовищ корисних копалин; надання особливого статусу територіям техногенних родовищ корисних копалин.

Наведений перелік питань, які не розкриті належним чином у КУпН, свідчать про доцільність створення нової редакції Кодексу України про надра [305].

У рамках наближення законодавства України до законодавства ЄС, видається доцільним звернути увагу і на діяльність міжнародних екологічних організацій.

Впродовж останніх десятиріч в Європі значно погіршився стан довкілля та загострилася проблема боротьби з його забрудненням. Саме тому захист довкілля є однією з найважливіших проблем, що стоять сьогодні перед Об'єднаною Європою [539].

Враховуючи, одним із ефективних засобів визначення стану природних ресурсів є екологічний моніторинг навколишнього середовища.

Однією із впливових європейських організацій є Європейська екологічна агенція (далі - ЄАД), основними напрямками діяльності якої є: досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища. У сфері надрокористування до повноважень ЄАД належить докорінне вдосконалення діяльності з питань надрокористування.

На сьогодні, Україна спрямовує свою діяльність на європейську інтеграцію, однією з вимог повної європейської інтеграції - участь в діяльності спеціальних агенцій ЄС. В Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС зазначені пріоритети співпраці у сфері охорони навколишнього середовища, до таких пріоритетів можна віднести і співпрацю з ЄАД.

Враховуючи, одним із ефективних засобів визначення стану природних ресурсів є екологічний моніторинг навколишнього середовища, у тому числі і надр, видається доцільним вдосконалення вище зазначеного інституту.

У той же час, не менш важливим напрямом, що дозволить сприяти здійсненню об'єктивної і достовірної інформації щодо стану навколишнього середовища є контроль і нагляд за проведенням екологічного моніторингу.

Так, з метою вдосконалення контрольної-наглядової діяльності у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів планувалось передати повноваження контролю і нагляду та проведення державного екологічного моніторингу Державній природоохоронній службі [551]. Незважаючи на той факт, що на сьогоднішній день Постанова Кабінету Міністрів Деякі питання Державної природоохоронної служби від 14 серпня 2019 р. № 750 втратила чинність, водночас, необхідно зазначити, що контроль і нагляд за проведенням державного екологічного моніторингу є вкрай актуальним напрямом, у контексті співпраці з екологічними організаціями ЄС та адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Пріоритетами співпраці між Україною та ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, що зазначені в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та Плані дій Україна-ЄС є моніторинг рівнів забруднення та оцінки стану навколишнього середовища, спільна система інформації про стан навколишнього середовища.

На сьогодні, Україна не є державою-членом Європейської екологічної агенції, проте наразі проводиться аналіз напрямків діяльності Агенції, які відповідають її пріоритетам. Документи, які аналізуються в даній статті свідчать про перспективи співпраці України з Агенцією за різними напрямками в сфері довкілля. Налагодження співробітництва з Агенцією є одним з інструментів, що сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС не лише у сфері охорони довкілля, а й повній європейській інтеграції.

Таким чином, співробітництво з ЄАД є одним з інструментом, що сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування. Насамперед участь України в роботі Агентства надасть змогу краще зрозуміти політику ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища. Крім того, доступ України до Європейської мережі

інформації та спостереження за довкіллям надасть змогу своєчасно реагувати на оцінку екологічної ситуації як в Україні так і в країнах-партнерах ЄАД.

Як вже було зазначено, на сьогоднішній день Україна знаходиться на новому етапі становлення, що пов'язаний із формування її як держави європейського рівня. Визначним елементом такого реформування є становлення державних інституцій, що мають радикально змінити систему державного управління, контролю і нагляду, в основі якої лежить адаптація норм вітчизняного законодавства до норм ЄС.

У цьому контексті особливого значення набуває дослідження та запозичення практики держав ЄС щодо регламентації діяльності органів управління, контролю і нагляду у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів, у тому числі і ресурсів надр.

Особливого значення дослідження діяльності органів контролю і нагляду держав ЄС не тільки у контексті адаптація норм законодавства України до законодавства ЄС, а і з метою подолання існуючих на сьогоднішній день проблем у сфері надрокористування.

Так, у продовж усього періоду формування Української незалежності, не вирішеним залишається питання незаконного видобутку корисних копалин, у тому числі і бурштину, що призвело у кінцевому результаті до екологічної катастрофи. Разом із тим, виникає питання щодо забезпечення безпеки людей, що втрачають здоро'я займаючись незаконним видобутком бурштину.

На нашу думку, одним із дієвих засобів забезпечення людини, що гарантується Конституцією України (ст. 50) [438] та охорона надр, що є власністю українського народу можлива лише із застосуванням дієвого інституту контрольно-наглядової діяльності.

Система органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування у продовж тривалого часу залишається недосконалою, що

унеможливиює здійснювати дієвий контроль і нагляд за раціональним використанням і охороною надр.

Таким чином, наявність в Україні одного із унікальних дорогоцінних каменів, враховуючи той факт, що Україна посідає друге місце в світі за покладами бурштину, що вирізняється найвищим у світі відсотком ювелірної якості, що оцінюється Міжнародною асоціацією бурштину (International Amber Association, IAA) у 1,2 млрд євро [552, с. 124], обертається для держави проблемою.

Доцільно погодитись із думкою В. І. Курило і О. П. Світличного, що організація публічного контролю в сфері використання й охорони природних ресурсів є важливою складовою державного управління у зазначеній сфері [96, с. 48].

Враховуючи, що запаси корисних копалин, у тому числі і родовищ дорогоцінного каміння наявні у кожній державі, водночас проблеми несанкціонованого видобутку корисних у державах ЄС, США та інших розвинених державах світу не існує.

Таким чином, з метою вдосконалення правовідносин у сфері надрокористування в Україні та у контексті адаптації її норм до законодавства ЄС, видається доцільним розглянути досвід Італійської Республіки, на прикладі однієї із найстаріших території видобутку корисних копалин (мармуру) у провінції Масса-Каррара регіон Тоскана [553].

Питання правового регулювання, управлінської та контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні були предметом дослідження багатьох вчених, а саме: Н.С. Гавриша, І. Кізьякова, Р.С. Кіріна, О.Ю. Макаренко, Н.П. Медведєвої, О.М. Олійника, О.О. Сурілової, Є.В. Шульги, О.П. Шем'якова, В.К. Філатової; окремі аспекти дослідження контрольної-наглядової діяльності у сфері використання природних ресурсів належать праці - В. І. Курило, О.П. Світличного. Проблеми незаконного

видобутку корисних копалин є предметом дослідження: В. В. Галуцько, І. В. Гиренко, П. В. Діхтієвського, О. Ю. Дрозд, О. М. Єщука, С. О. Короед, А. В. Рибас, І. М. Риженко, О. П. Світличного, О. А. Черненко.

Предметом дослідження правового регулювання надрокористування та контрольної-наглядової діяльності в Італії були роботи таких італійських вчених, а саме: М. Bessone [554, с. 602]; V. Cirulli Irelli [555, с. 595]; R. Caccin, P. La Rocca [556, с. 248].

Розробка корисних копалин в Італійській Республіці має багатовікову історію, що починається в кам'яній добі (каменоломні Монте-Табуто на Сицилії), що продовжився у бронзову добу (кінець IV- початок I тис. до РХ) видобутком мідних руд та олова в Монтано (Сардинія) та поклади олова. Із початком стрімкого розвитку містобудування, у III ст. до РХ зумовив інтенсивне освоєння нерудних корисних копалин, Сіракуз (Сицилія).

Особливе значення для економіки римської імперії мала розробка мармуру, що була започаткована етрусками. Мармури видобували на півночі країни (біля міста Каррара) та визначені як найцінніші та унікальні родовища у світі [557]. До 1751 р. не існувало чіткого законодавства у сфері надрокористування, норми права торкались лише правового регулювання земельних відносин. З 1751 по 1852 рр. Герцогами Масса і Каррара, а потім їх наступниками герцогами Модена, відносини у сфері надрокористування регулювались нормативним актом, відомим як закон Есте (La legislazione estense) – законами la Legge 1/2/1751, а у подальшому la Legge 6/4/1844. Також, з 1751 р. була визначена приватна власність на кар'єри, а також встановлювались правила щодо надання кар'єрів у концесію [558, 36]. У подальшому гірниче законодавство Каррари регулювалось Положенням 14/7/1846 від 14/7/1846, затверджено губернатором (Nicolò Bayard Conte de Volo) Ніколо Байардом Конте де Воло, що встановлювали правила щодо використання мармуру. Нарівні з гірничою промисловістю розвивалось

правове регулювання надрокористування, а також управлінська та контрольно-наглядова діяльність [559, с. 85].

Таким чином, історичні періоди формування інституту надрокористування в Італії становлять, а саме: I період Кам'яна доба початок розробки корисних копалин; II період. Бронзова доба (кінець IV- початок I тис. до РХ) – розробка родовищ мідних руд і олова; III період. III ст. до РХ стрімкий розвиток містобудування зумовив інтенсивне освоєння нерудних корисних копалин; IV період. епоха Відродження (XIV - XVI ст.) видобуток будівельного й декоративного каменю; V період. Середина XVIII ст. - Формування відносини у сфері надрокористування, формування нормативно-правової бази; VI період (сучасний) поч. XX ст. та по сьогоднішній час.

На початку XX ст. починає формуватись законодавство у сфері надрокористування, що позначилось прийняттям Закону про гірничу справу 1927 р. (*legge mineraria n. 1143/1927*) [560].

Відповідно до положень закону встановлювались норми щодо геологічного дослідження надр та видобутку корисних копалин та приватної власності на кар'єри.

Кар'єри на території Італії є приватною власністю, що зазначено у Рішенні Конституційного Суду Італії № 20 від 1967 р., (*la Corte Costituzionale, la quale, con sentenza n° 20 del 1967*). Рішенням Касаційного суду (*La Corte di Cassazione*) № 6270/80 та № 6354/81 «відмовлено у праві власності на простір нижче ґрунту на користь особи, яка не є власником ґрунту».

Видобуток корисних копалин в провінції Масса-Каррара (Тоскане), у тому числі і мармуру регулюється рядом законодавчих актів, а саме: Регіональним правом Тоскани 5/12/1995 № 104 [561]; Регіональним законом Тоскани 3/11/1998 н. 78 (*La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78*) [562].

У зв'язку зі змінами положень ст.117 Конституції Італії, запроваджені нові положення щодо видобутку корисних копалин у регіонах Італії [563]. Так, Регіональний закон № 36/80 (La Legge Regionale n° 36/80) передбачає перехідні положення щодо експлуатації кар'єрів та захисту довкілля [564]. Особливості управління регіональним парком «Апуанські Альпи» встановлено Регіональним законом № 65/1997 (Legge Regionale n 65/1997 – istituzione dell'Ente per la gestione del «Parco Regionale delle Alpi Apuane»). Відповідно до положень закону утворено спеціальний орган управління, що здійснює управління території Апуанських Альп; головне завдання якого полягає у формуванні політики щодо збалансованого природокористування [565]. Регіональний закон Тоскани 3/11/1998 (La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78), регулює діяльність щодо видобутку мінеральних речовин, що належать до категорії «кар'єри» [566]. Положення про надання у концесію мармурових кар'єрів Каррари зазначено у Постанові міської ради Каррари від 21/7/2005 № 61 (Delibera del Consiglio Comunale di Carrara del 21/7/2005 n°61). [567].

Нарівні із правовим регулюванням, особливе значення у контексті забезпечення безпеки при видобутку корисних копалин, дотримання екологічних норм, набуває здійснення контрольної-наглядової діяльності за охороною та раціональним використанням надр та безпекою на гірничих підприємствах.

Привертає до себе увагу діяльність органу, що здійснює контроль і нагляд за безпекою на гірничих підприємствах, а саме: Гірничі поліція (Polizia Mineraria) Італійської Республіки.

Діяльність Гірничої поліції (Polizia Mineraria) пов'язана із заходами щодо запобігання, виявлення та контролю порушень правил техніки безпеки на гірничому підприємстві та охороні надр.

До повноважень гірничої поліції Італії належить розслідування нещасних випадків або травм що сталися на робочому місці при здійсненні гірничої діяльності, з метою встановлення відповідальності в наслідок нещасних випадків відповідно до норм (ст. 25-26 Законодавчого декрету 624/96) (art 25-26 D.lgs 624/96) [522, с. 2]. Нагляд за безпекою при здійсненні гірничої діяльності здійснюється гірничою поліцією (Polizia Mineraria) щодо всіх видів гірничих робіт, а саме: видобуток корисних копалин на кар'єрах, а також при розробці торфу, мінеральних та термальних вод.

Polizia Mineraria здійснює наглядові функції не тільки на кар'єрах, під час розробки корисних копалин, а і при переробці корисних копалин на гірничо-збагачувальних підприємствах [523].

Діяльність гірничої поліції Італії регулюється, також «Нормами гірничої поліції щодо шахт і кар'єрів». (D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Norme di polizia delle miniere e delle cave.) [568].

Так, відповідно до ст. 1 (Art. 1.) до повноважень гірничих поліцейських, належить забезпечення безпеки та здоров'я працівників, безперебійної діяльності підприємства, що торкаються: а) розвідки та геологічного дослідження корисних копалин; б) робіт, що проводяться на гірничо-добувних підприємствах, що здійснюються відповідно до Законодавчого декрету №. 624/96 «Впровадження директив 92/91 / ЄЕС та 92/104 / ЄЕС щодо покращення безпеки та здоров'я працівників добувної галузі» (D. Lgs. n. 624/96 “Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive”). Так, у декреті зазначено, що на регіональному рівні складна технічна база сектора виявляє необхідність визначення загальних напрямків аналізу та втручання для поліпшення умов безпеки гірничої діяльності [523].

Функції гірничої поліції (Polizia Mineraria) регіону здійснюються, також, відповідно до положень інших законодавчих актів, а саме:

регіонального закону провінції Regionale n 44 del 26.4.2000 (artt. 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33). [564]. Відповідно до Закону (Legge L.R. 69/78) гірничча поліція на території провінції має здійснювати наглядові функції щодо використання корисних копалин та щодо здійснення контрольної і наглядової діяльності на кар'єрах [523].

Доцільно зазначити, що контрольні-наглядові функції, що здійснюють підрозділи гірничої поліції (Polizia Mineraria) значно впливають на стан безпеки діяльності гірничого підприємства. Так, на гірничих підприємствах провінції Турину за період з 2001 до 2014 рр. сталось лише два випадки травматизму [523].

Також, з 1 січня 2016 р. до повноважень гірничої поліції регіону П'ємонт належить: нагляд за використанням вибухових речовин, проведенні перевірок на підприємствах, з метою забезпечення безпеки працівників [523].

Крім вище зазначених повноважень, Polizia Mineraria належать функції щодо забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я, що базується на положенні (Decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008) - Законодавчого декрету n. 81 від 9 квітня 2008 р. Реалізація статті 1 Закону № 123, щодо охорони здоров'я та безпеки праці на робочому місці [569] Законодавчим декретом D.Lgs 624/96 про охорону здоров'я та безпеку працівників відкрита або підземна гірничча промисловість [523].

Нагляд за виконанням положень цього декрету покладається на Міністерство промисловості та торгівлі Республіки Італія.

Таким чином, регіональний сектор є Наглядним органом регіонального видобувного сектору відповідно до Указу Президента 128/59 (Organo di Vigilanza per il comparto estrattivo regionale ai sensi del D.P.R. 128/59.).

Підсумовуючи вище наведений аналіз діяльності Гірничої поліції (Polizia Mineraria) Республіки Італії, що належить до органу контрольні-

наглядової діяльності у сфері надрокористування, доцільно зазначити, що її діяльність значно впливає на забезпечення безпеки на гірничих підприємствах при здійсненні всіх видів гірничих робіт, а саме: видобуток корисних копалин на кар'єрах, розробці торфу, мінеральних та термальних вод, при переробці корисних копалин на гірничо-збагачувальних підприємствах, при використанні вибухових речовин та сприяє зменшенню правопорушень у сфері надрокористування.

На сьогоднішній день у сфері надрокористування в Україні існують значні проблеми, що стосуються незаконного видобутку корисних копалин та забезпечення безпеки на гірничих підприємствах. З метою вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні, на нашу думку, доцільно запозичити досвід Республіки Італія щодо формування спеціального підрозділу гірничої поліції з метою запобігання правопорушенню у сфері надрокористування та здійснення контролю і нагляду за охороною та раціональним використанням природних ресурсів.

Враховуючи, вище наведене, доцільно зробити наступні висновки.

Досліджено, що вирішення екологічних проблем, у сфері надрокористування, не можливе без міжнародного співробітництва. Доведено, що наближення законодавства України в сфері охорони навколишнього середовища до законодавства ЄС, у тому числі і у сфері надрокористування, дозволить забезпечити дотримання стандартів і норм при використанні корисних копалин, а також буде сприяти забезпеченню раціонального використання та охорони надр.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачена статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і їх державами-членами, є однією із головних складових політики європейської інтеграції України. Співробітництво у сфері надрокористування розглядається як один із пріоритетних напрямів у відносинах між Україною та ЄС. Політика

ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, направлена у першу чергу на дотримання стандартів щодо раціонального використання і охорони природних ресурсів.

Проаналізовано ряд Директив ЄС спрямованих на встановлення єдиних стандартів у сфері надрокористування, а саме: Директива ЄС 2011/92/ЄС; Директивою 2006/21/ЄС; Директива 94/22/ЄС; Директива 2006/118/ЄС. Встановлено, що особливого значення у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, становлять норми Директива ЄС 94/22/ЄС, що встановлює основоположні вимоги щодо процедури надання надр у користування.

Встановлено, що особливого значення у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, становлять норми Директива ЄС 94/22/ЄС, що встановлює основоположні принципові вимоги до процедури надання надр у користування.

З метою вдосконалення законодавства України та у контексті адаптації норм національного законодавства до законодавства ЄС, пропонуємо: внести доповнення до ст. 1 ЗУ «Про відходи» поняттям «відходи видобувної промисловості» - речовини, що належать до продуктів видобутку і переробки мінеральної сировини, що виділяються у процесі розробки родовищ корисних копалин, у результаті їх збагачення та переробки».

З метою вдосконалення законодавчої бази у сфері поводження з відходами видобувної промисловості та адаптації норм українського законодавства до вимог ЄС (Директива 2006/21/ЄС), запроновано – формування законодавчого акту «Контроль (нагляд) за використанням відходів гірничих підприємств». Ціллю вище зазначеного законодавчого акту є попередження та мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище відходів гірничих підприємств, забезпечення безпеки людини, контроль і нагляд за використанням відходів гірничих підприємств.

Запропоновано, внести доповнення до Розділу VII ст. 60 КУпН наступними положеннями, а саме: «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, контролю за поводженням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Проаналізована діяльність Європейської екологічної агенції як органу контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення незалежною інформацією про стан навколишнього середовища та проведенням державного екологічного моніторингу. Зроблено висновок, що співробітництво з Європейською екологічною агенцією є одним з інструментом, що сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, буде сприяти доступу України до Європейської мережі інформації та спостереження за довкіллям, контролю за відходами гірничих підприємств, створенню умов для реалізації програм регулювання безпеки у сфері надрокористування.

Визначені основні етапи формування інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія. З'ясовані тенденції розвитку законодавства Республіки Італія та встановлені історичні періоди формування цього інституту, а саме: I період Кам'яна доба; II період. Бронзова доба (кінець IV- початок I тис. до РХ); III період. III ст. до РХ.; IV період. епоха Відродження (XIV - XVI ст.); V період. Середина XVIII ст.; VI період (сучасний) поч. XX ст. та по сьогоднішній час. Зазначено, що I-II історичні періоди зазначені, з метою дослідження формування інституту

надрокористування, формування норм права отримає свій розвиток починаючи із III історичного періоду.

Здійснено дослідження норм законодавства ЄС та законодавства Республіки Італія у сфері надрокористування, а саме: Legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara. Bollettino Ufficiale n. 78, parte prima, del 14 dicembre 1995. ; La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78.; Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006.; La Legge Regionale n 36/80. Досліджена діяльність та проаналізовані функції органу контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія - Polizia Mineraria (Гірничої поліції). Досліджень правові норми, відповідно до яких здійснюється правове регулювання контролю і нагляду - Polizia Mineraria: D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Norme di polizia delle miniere e delle cave.; D. Lgs. n. 624/96 “Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive”.

Проаналізовані повноваження гірничої поліції Республіки Італія, як органу контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Встановлені повноваження, до яких належать: розслідування нещасних випадків при здійсненні гірничої діяльності, з метою встановлення відповідальності.

Встановлена доцільність запозичення досвіду гірничої поліції Республіки Італія (Polizia Mineraria), у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС та з метою вдосконалення інституту контрольної-наглядової діяльності в Україні.

4.2 Проблеми і шляхи вдосконалення здійснення контрольно-наглядової діяльності

Корисні копалини є особливим об'єктом правового регулювання. Мінерально-сировинна база України є достатньо вагомою у світовому вимірі. В надрах нашої країни виявлено майже 20 тис. родовищ і проявів 117 видів корисних копалин [337].

Особлива природа корисних копалин як інвестиційних ресурсів, детермінує необхідність публічно-правового забезпечення у державі. Саме правова регламентація, що полягає у встановленні загальних правил, пов'язаних із розвідкою, видобутком та використанням корисних копалин, виступає основним засобом забезпечення належного використання та охорони надр.

Проблема розвитку мінерально-сировинної бази України потребує системного підходу, в основу якого покладене збалансоване використання ресурсів надр, їх охорона та запровадження інноваційно-інвестиційного механізму надрокористування.

Складне становище економіки держави, що зумовлює недостатні обсяги проведення геолого-зйомочних, пошукових і розвідувальних робіт, темпи та обсяги відтворення власної мінерально-сировинної бази не відповідають потребам країни.

Також, однією із значних проблем економіки України є неможливість використовувати корисні копалини Донецько-Донбаського регіону, у наслідок військових дій. Ця проблема стосується, також, й використання корисних копалин території окупованого Криму.

На території Донбаського регіону розташовано близько 6 тисяч гірничих підприємств, на них працює близько 60 тис. чоловік і щорічно видобувається близько 5 млн. т високоякісного вугілля. Розвинуто цей бізнес в основному в так званих малих шахтарських містах. Самодіяльні старателі врубуються в

тунелі закритих вироблених шахт і добирають те, що було нерентабельно видобувати централізовано, розкопують тонкі та близько розташовані до поверхні пласти вугілля, які непридатні для промислових розробок [570]. За даними відділу природних ресурсів Луганської облради, у регіоні близько 12 тис. вугільних пластів, що виходять на поверхню. Кількість таких копанок за різними підрахунками коливається в межах 1,5 тис. Отже, багато хто з підприємств, що одержують дотацію, можуть не видобувати вугілля, а отримувати його у власників «копанок».

Нині на території Донецької та Луганської областей розташовано 127 вугільних шахт, з них 2/3 є державними. З початком війських дій 97 шахт усіх форм власності опинилися на території, що контролюється незаконними збройними формуваннями. Унаслідок бойових дій, значну частину шахт було пошкоджено або зруйновано (переважно на непідконтрольній території). Не менш важливим аспектом вугледобувної діяльності на Донбасі є порушення права людини на чисте і безпечне довкілля. Багаторічна робота вугільних шахт та їх подальше затоплення спричиняють розвиток деформації гірських масивів, просідання земної поверхні, підтоплення територій, пошкодження споруд та інженерних мереж, забруднення атмосфери. Ще більше загострює ситуацію ведення бойових дій [571].

Видобуток вугілля відноситься до робіт з особливо шкідливими та особливо небезпечними умовами праці, а шахтарська праця характеризується високим рівнем травматизму та смертності на виробництві. За дев'ять місяців 2016 року у шахтах України було травмовано 355 гірників, 11 з яких – смертельно. Порівняно з 2015 роком, травматизм збільшився на 22 %, незважаючи на те, що обсяг видобутого вугілля суттєво зменшився. За даними Міненерговугілля, основними факторами виробничого травматизму є травмування від обвалів, травмування на машинах та механізмах, падіння під час пересування, падіння з висоти та отруєння газами [571].

У контексті безпеки праці окремо слід згадати проблему незаконного видобутку вугілля, що здійснюється без дотримання жодних правил безпеки.

Однією із найважливіших проблем у сфері надрокористування є незаконний видобуток корисних копалин.

До однієї з найкорумпованіших галузей у сфері надрокористування належить - вігільна. Так, наприклад, у 2011 році правоохоронні органи у Донецькій області встановили розташування 314 копанок і трьох кар'єрів. [572]. У той час як за підрахунками експертів, у 2012 році в Україні налічувалось до 6 тис. нелегальних шахт-копанок. Що стосується поточного періоду, то протягом 2015–2016 років на території Донецької області, підконтрольній українській владі, силами національної поліції було виявлено шість місць незаконного видобутку вугілля [572].

Водночас, однією із проблем у сфері надрокористування, що потребує нагального вирішення є неконтрольоване видобування покладів бурштину, що стало джерелом забруднення навколишнього природного середовища та його руйнування.

Питаннями незаконного видобування корисних копалин займалися такі вчені як А. А. Вознюк, С. Б. Гавриш, В. К. Матвійчук.

Проблема незаконного видобутку бурштину була предметом дослідження багатьох вчених, а саме: В. В. Галуцько, І. В. Гиренко, П. В. Діхтієвського, О. Ю. Дрозд, О. М. Єщука, С. О. Короед, А. В. Рибас, І. М. Риженко, О. А. Черненко.

У наукових колах використовується значна кількість понять що стосуються видобутку корисних копалин, що не встановлені у чинному законодавстві, а саме: «неконтрольоване», «несанкціоноване», «незаконне» видобування корисних копалин. В основі вищезазначених понять, на нашу думку лежить поняття «самовільного видобутку корисних копалин» або «самовільного користування надрами».

З урахуванням того, що незаконне видобування корисних копалин є одним із різновидів самовільного користування надрами, можна стверджувати, що склад адміністративного правопорушення «самовільне користування надрами» охоплює собою ознаки злочинного видобування корисних копалин загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 1.2. Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами, поняття «самовільне користування надрами» трактується як користування надрами за відсутності дозвільної документації на користування надрами, передбаченої законом [573].

Виходячи із зазначених у ст. 19 КпН [305] варіантів надання надр у користування, можна виділити такі пакети дозвільних документів з їх відповідністю певним суб'єктам: 1) суб'єкти користування надрами на загальних умовах – спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу; 2) суб'єкти користування надрами на умовах угоди про розподіл продукції (далі – УРП) – УРП, спецдозвіл, акт про надання гірничого відводу.

Відповідно до ст. 16 КУпН [305] надра власне спецдозволи надаються переможцям аукціонів (крім випадків, визначених КМ України) Держгеонадра України або Радою міністрів АР Крим щодо розробки РКК місцевого значення на території АР Крим. Порядок проведення аукціонів з продажу спецдозволів та порядок їх надання встановлюються КМ України. При цьому зазначена стаття КпН виокремлює суб'єктів надрокористування, які мають певні особливості в отриманні спецдозволу, тобто для яких передбачений особливий правовий режим набуття права користування надрами: 1) суб'єкти користування надрами на умовах оренди чи концесії; 2) суб'єкти користування надрами на умовах приватизації [321].

Положення ст. 11. Закону України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. № 2665-III «Спеціальні дозволи на користування нафтогазоносними надрами» (далі – НГН) встановлює, що суб'єкти користування НГН, пошуку

і розвідки родовищ нафти і газу, їх експлуатації, спорудження та експлуатація підземних сховищ для зберігання нафти і газу мають право здійснювати такі види діяльності лише за наявності спецдозволів на користування НГН, що надаються Держгеонадрами, на умовах, визначених чинним законодавством [480].

Також, у положенні Загальнодержавної програмі розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року зазначено, що природне кольорове каміння (дорогоцінне, напівдорогоцінне та виробне) у ринкових умовах може бути однією з найбільш вигідних бюджетонаповнюючих корисних копалин [337].

Відповідно до положень ст. 4. КУпН [305], надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними. Український народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради.

Проте, положення програми важко реалізувати при наявності несанкціонованого видобутку покладів бурштину.

Україна посідає друге місце в світі за покладами бурштину, що вирізняється найвищим у світі відсотком ювелірної якості. Загалом глобальний ринок бурштину-сирцю оцінюється Міжнародною асоціацією бурштину (International Amber Association, IAA) у 1,2 млрд євро, а його щорічний видобуток коливається від 500 до 800 тон. Майже 40% цього обсягу видобувається в Україні. Офіційно українські підприємства щорічно видобувають усього близько 4 тон, що становить приблизно 5% від реального обсягу видобування бурштину в Україні [552, с. 124].

Перші документальні свідчення про знахідки викопних смол на території сучасної України належать польському натуралісту А.

Жончинському (1736 р.). Водночас, у дослідження покладами бурштину в Україні внесли і українські вчені, а саме: С. Русов (1809 р.), П. А. Тутковський (1890) [574]. Офіційно видобуток бурштину в Україні розпочато лише в 1991 р. На сьогоднішній день промисловий видобуток бурштину здійснюють на кількох родовищах Сарнівського, Дубровицького й Володимирецького районів Рівненської області.

Проблема правового регулювання видобутку бурштину в Україні залишалась не вирішеною у продовж значного періоду часу, що призвели екологічної катастрофи та у результаті стали загальнодержавною проблемою.

Доцільно погодитись із думкою В.В. Галуцького, у тому що одним із першочергових кроків у вирішенні питання несанкціонованого видобутку бурштину є вдосконалення правового регулювання, запровадити вільний ринок переробки і експорту бурштину та посилити ефективність притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які здійснюють не законні посередницькі дії щодо бурштину [575, с.78].

Відповідно до ст. 6 КУпН, корисні копалини за своїм значенням поділяються на корисні копалини загальнодержавного і місцевого значення. [305]. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 № 827 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1370) бурштин віднесено до корисних копалин загальнодержавного значення, як категорія - сировина ювелірна (дорогоцінне каміння) [576].

Так, ст. 16 КУпН, передбачено використання надр відповідно до спеціальних дозволів на користування надрами [305].

За незаконний видобуток бурштину чинним законодавством передбачена незначна відповідальність згідно КУпН (ст. 47 «Порушення правил державної власності на надра» визначає покарання у вигляді штрафу у розмірі від десяти до тридцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а ст. 189-1 «Порушення порядку видобутку, виробництва, використання та

реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння» передбачає максимальне покарання у вигляді штрафу в 350 грн.) [577] та КК України (вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 240 «Порушення правил охорони або використання надр», карається штрафом від трьохсот до шестисот неоподаткованих мінімумів доходів громадян).

Факт самовільного користування надрами встановлюється особами, які уповноважені здійснювати державний контроль (нагляд) за використанням і охороною надр під час проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) п. 2.1. Для встановлення факту самовільного користування надрами та визначення обсягу видобутих надр використовується пряме вимірювання (заміри розробок, кар'єрів, накопичених надр) разом з аналізом матеріалів геологорозвідувальних робіт (геологічні, гідрогеологічні карти родовищ за їх наявності) п. 2.2. [573].

Одним із необхідних кроків у вирішенні проблеми незаконного видобутку корисних копалин, у тому числі і бурштину, є вдосконалення правового регулювання.

Ще у 1992 р. Президент України видав розпорядження «Про охорону і використання Клесівського родовища бурштину у Рівненській області», яким зобов'язав уряд вжити заходів з організації належної охорони і видобутку бурштину виключно державними підприємствами.

З метою вдосконалення правового регулювання видобутку бурштину, були внесені ряд законопроектів, а саме: проект Закону України від 29.12.2009 № 5497. Водночас, проект не містив положень щодо контролю та нагляду за використанням ресурсів надр; проект Закону України «Про особливості розробки родовищ бурштину, які не мають промислового значення» від 02 серпня 2011 р. під реєстр. № 9041; проект закону «Про особливості видобутку

бурштину-сирцю на родовищах і проявах, які не мають промислового значення» № 1351 10 грудня 2014 р.

Даний законопроект, спрямований на удосконалення правового регулювання відносин у сфері видобування та реалізації бурштину. У ньому визначаються види та строки користування бурштиноносними надрами, особи, що можуть бути користувачами таких надр, порядок укладання договорів про видобування бурштину тощо [578, с.13]. Вище зазначеному законопроекту був запропонований альтернативний варіант – проект закону «Про видобування та реалізацію бурштину» № 1351-1 від 26.12.2014 р. Доцільно зазначити, що на відміну від двох попередніх законопроектів, проект закону «Про видобування та реалізацію бурштину» № 1351-1 від 26.12.2014 р. містив посилання на статтю 34, що присвячена контролю за видобуванням бурштину. [579]. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» від 19.12.2019 № 402-IX встановлюються зміни до законодавчих актів України щодо видобутку бурштину та інших корисних копалин [580].

Таким чином, враховуючи, наявність в Україні значних запасів дорогоцінного каміння та особливості його використання, охорони, контролю і нагляду, а також наявності несанкціонованого його видобутку, видається доцільним внести пропозицію про необхідність прийняття Закону України «Про контроль і нагляд за використанням та видобутком дорогоцінного каміння».

Водночас, незважаючи на формування законодавчої бази у сфері видобутку бурштину, його несанкціонований видобуток продовжується.

Загалом, проблема неконтрольованого видобутку та обороту бурштину в Україні виникла ще наприкінці 1980-х р., з кожним роком вона набуває дедалі деструктивнішого характеру.

Так, на теренах Житомирської області щорічно нелегально видобувають від 10 до 12 т бурштину [581]. Наслідки незаконного видобутку бурштину негативно позначається на порушенні екосистеми Українського Полісся. Так, несанкціонований видобуток покладів бурштину призвів до екологічної катастрофи, що пов'язана із порушенням екосистеми Українського Полісся. Крім безпосередньої шкоди, яка завдається екосистемам лісів, боліт і суходолів, мотопомповий видобуток бурштину повністю знищує близькоповерхневі (до 4–10 і більше метрів) продуктивні бурштиноносні горизонти, що формувалися протягом мільйонів років. Результатом незаконного видобутку бурштину є: негативні наслідки в екологічній сфері (заподіюється непоправна шкода лісам, знищується родючий шар ґрунту, порушується цілісність геологічних пластів тощо) [475, с.21]. На думку В. Я. Корнієнко добування бурштину потребує новітніх технологій і удосконалення засобів для інтенсифікації процесу видобутку, при якому досягається вища продуктивність та ефективність, а також зменшення негативного екологічного впливу на навколишнє середовище [582]. Також, незаконне видобування бурштину проводиться без дотримання безпечних умов праці та вимог природоохоронного законодавства, що призводить до травмування та загибелі людей [583, с. 29].

Таким чином, доцільно зробити висновок, що незаконний видобуток бурштину має екологічні, юридичні, соціальні та економічні наслідки. Так, у сфері екології незаконна діяльність щодо видобутку корисних копалин, у тому числі і бурштину наносить величезну шкоду навколишньому природному середовищу, порушуючи тим самим верхній шар ґрунту, гідрологічний режим, фауну регіону, знищенню лісів, що призвело до появи великомасштабної екологічної катастрофи. В економічній сфері, нанесені значні збитки лісовому, водному господарству, земельному фонду та втрати значних обсягів бурштину-сирцю. У соціальній сфері вище зазначена проблема призвела до підвищення рівня криміногенної обстановки в регіоні, високого рівня

травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки.

Тобто, проблема незаконного видобутку бурштину та інших корисних копалин є не тільки предметом численних наукових дискусій та досліджень, а і глобальною проблемою правового, екологічного та соціально-економічного характеру.

Нарівні із проблемою незаконного видобутку корисних копалин, не менш гострим питанням є забезпечення безпеки та здоров'я людей, що зайняті на гірничих роботах.

Діяльність гірничих підприємств пов'язана з значною небезпекою і вимагає від держави особливої уваги до захисту життя та здоров'я працівників. Загальні принципи державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду визначені законодавством України, узгоджуються з приписами конвенцій Міжнародної організації праці, директивами Європейського Союзу та спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання промисловим аваріям, нещасним випадкам та професійним захворюванням.

Гірниче підприємство, являє собою 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) [408], діяльність якого безпосередньо пов'язана з видобуванням з надр корисних копалин [442]. Так, у процесі здійснення діяльності гірничого підприємства, наявним є шкідливий виробничий фактор – фактор середовища та трудового процесу, вплив якого на працівника за певних умов може спричинити професійне захворювання. Небезпечний виробничий фактор розуміють як небажане явище, яке супроводжує виробничий процес, дія якого може призвести до травми та погіршення здоров'я працівника [585]. Враховуючи природні властивості та особливості технології розвідки й

видобутку окремих корисних копалин, їх спеціальне використання може зумовлювати наявність настання екологічного ризику, тобто негативних наслідків у формі порушення екологічної безпеки [444, с. 275].

Українські шахти вкрай небезпечні. Країна посідає одне з чільних місць за кількістю загиблих гірників поряд з Китаєм, Росією та Казахстаном [515].

Об'єкти гірничої промисловості, відповідно до ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 №2245- III., відносяться до потенційно небезпечних об'єктів, на яких можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії [466].

До найбільш небезпечних корисних копалин відноситься нафта і газ, газ (метан) вугільних родовищ. Забезпечення безпеки при використанні вище зазначених корисних копалин здійснюється відповідно до Законів Україн, а саме: «Про нафту і газ» [480].; Про газ (метан) вугільних родовищ [445].

Таким чином, перелік небезпечних видів діяльності, що пов'язаний із використанням корисних копалин спричиняє не тільки негативний вплив на навколишнє середовище, а і суттєво впливає на здоров'я та життя людини. Цей факт вказує на необхідність забезпечення безпеки людини при геологічному вивченні, розробці надр.

В Україні, як й у багатьох країнах світу, забезпечення безпеки та охорони праці є однією з важливих державних функцій, реалізація яких здійснюється спеціальними державними органами.

Як було зазначено у параграфі 4.1., орган, що здійснює контрольно-наглядову діяльність у Республіці Італія у сфері надрокористування є Polizia Mineraria, діяльність якої направлена саме на забезпечення безпеки на гірничому підприємстві, а також, запобігання, виявлення та контролю правил техніки безпеки, розслідування нещасних випадків або травм що сталися на

робочому місці при здійсненні гірничої діяльності, з метою встановлення відповідальності в наслідок нещасних випадків, відповідно до норм (ст. 25-26 Законодавчого декрету 624/96) (art 25-26 D.lgs 624/96). [552, с. 2]. Polizia Mineraria здійснює також, наглядові функції не тільки на кар'єрах, під час розробки корисних копалин, а і при переробці корисних копалин на гірничо-збагачувальних підприємствах [553]. На нашу думку, запозичення подібного досвіду Республіки Італії, що застосовує діяльність підрозділів спеціальної поліції на протязі більш ніж шестидесяти років, видається вкрай актуальним та необхідним, що дозволить посилити роль інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, забезпечити заходи безпеки на гірничих підприємствах та припинити неконтрольований видобуток корисних копалин, що належить українському народу.

У цьому контексті, доцільно прислухатись і до пропозиції науковців, а саме професора П. В. Діхтієвського, що наполягає на необхідності застосування зарубіжного досвіду, особливо при видобутку дорогоцінного каміння [586, с.50].

Таким чином, виходячи із вище наведеного, необхідно зазначити, що і сфері надрокористування існує перелік проблем, що потребують вирішення, а саме: самовільний видобуток корисних копалин та забезпечення безпеки на гірничому підприємстві, дотримання санітарних норм, попередження травматизму. При цьому вище наведені проблеми є не рівнозначними, оскільки мають різний характер. Якщо, забезпечення безпеки на гірничому підприємстві, дотримання санітарних норм, попередження травматизму є проблемою, що характерна для всіх гірничих підприємств, враховуючи характер гірничої діяльності, то самовільне використання корисних копалин є проблемою, що торкається безпосередньо України, оскільки держави ЄС не мають подібних недоліків.

Оскільки, формування власної мінерально-сировинної бази стратегічних видів корисних копалин є одним із першочергових напрямів

Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року [337], то вона має бути реалізована у повному обсязі, тільки із застосування адміністративних методів регулювання.

У той же час, розв'язання цього болючого для України питання щодо незаконного видобутку бурштину та інших корисних копалин неможливе без застосуванням відповідних заходів контролю і нагляду за раціональним використанням надр та їх охороною.

Державне управління в будь-якій країні неможливе без відповідних заходів щодо контролю за перебігом здійснення організаційно-управлінських відносин. Контроль слід визнати одним з основних чинників успішного проведення адміністративної реформи в Україні.

З метою вдосконалення інституту контрольно-наглядової відповідальності у сфері надрокористування, запобігання здійснення правопорушень щодо незаконного використання корисних копалин, а також забезпечення безпеки на гірничих підприємствах, доцільно сформувати спеціальний підрозділ Гірничої поліції.

Наявність такого спеціалізованого формування у сфері надрокористування дозволить вирішити ряд проблем, що на сьогоднішній день є нагальними та терміновими.

Враховуючи, наявність незаконного видобутку корисних копалин, що здійснюється постійно у продовж багатьох років, потребує залучення чисельних підрозділів МВС, зокрема: бійців роти поліції особливого призначення, спецпризначенці КОРДу, працівники підрозділу тактико-оперативного реагування Управління патрульної поліції, оперативного штабу та військовослужбовці Нацгвардії. Такий підхід, до вирішення проблеми незаконного видобутку корисних копалин не є ефективним, оскільки потребує постійного залучення різних підрозділів МВС, що мають забезпечувати інші функції правопорядку.

Ситуація з незаконним видобутком бурштину на початку 2021 р. на території Рівненської області є підтвердженням вище зазначеної проблеми [521]. Враховуючи вище наведене, доцільно зазначити, що вирішення проблем незаконного видобутку корисних копалин можливо лише при наявності дієвого інституту контрольно-наглядової діяльності.

Як було зазначено раніше, з метою вдосконалення функції Держекослужби України, як було запропоновано, підпорядкувати спеціальний підрозділ Гірничої поліції.

Діяльність Гірничої поліції має бути направлена на протидію незаконному видобутку корисних копалин, профілактиці правопорушень у сфері надрокористування, а також забезпечення безпеки на гірничих підприємствах та при здійсненні геологічного вивчення надр.

У цьому контексті, В.П. Романов вказує, що площі розповсюдження дорогоцінного каміння потребують ефективної охорони, застосування превентивно-примусових заходів є об'єктивною передумовою подолання таких негативних явищ несанкціонованого видобування дорогоцінного [587, с. 8].

На сьогоднішній день, питанню захисту навколишнього середовища та охорони природних з боку органів внутрішніх справ України (далі - ОВС), поділено не так багато уваги. Так, до системи ОВС входить МВС України, центральні органи виконавчої влади (Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України) та військове формування з правоохоронними функціями – Національна гвардія України.

Правоохоронні заходи у сфері охорони природи, а нагляд зокрема, здійснюють такі ОВС: Національна поліція та Державна прикордонна служба України.

Відповідно до ч. 2 ст. 13 Розділу III Закону України від 02 липня 2015 р. «Про Національну поліцію» [588], у складі поліції функціонує спеціальна поліція, що забезпечує громадський порядок на об'єктах і територіях, які мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи.

Доцільно погодитись із думкою О. Ткаченко, що видається не зрозумілим напрями діяльності «спеціальної поліції» та «поліції особливого призначення» [589, с. 55].

Відповідно до положень Закону «Про Національну поліцію» впливає, що здійснення органами поліції адміністративно-правової діяльності з охорони навколишнього природного середовища, насамперед полягає: виявленні та припиненні адміністративних правопорушень, здійсненні провадження у справах за ними; прийнятті рішення про застосування адміністративних стягнень; притягненні порушників природоохоронного законодавства до відповідальності, а отже, забезпеченні реалізації природокористувачами своїх прав, виконання обов'язків, усунення різних перешкод, які можуть заважати цьому; зміцненні законності у цій сфері через превенцію та профілактику порушень природоохоронного законодавства (виявлення причин й умов, що сприяють вчиненню правопорушень, вживання в межах своєї компетенції заходів до їх усунення, участь у правовому вихованні населення); доставленні, у випадках і порядку визначених законом, та затриманні осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів тощо.

Також, відповідно до ст. 23 Розділу IV [588] безпосередньо не зазначені повноваження поліції щодо охорони навколишнього середовища, у тому числі і надр.

Цілком слушно видається думка, що, не зважаючи на закріплення в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» [588] переліку повноважень поліції, законодавцю потрібно було б розмежувати повноваження

кримінальної, патрульної, спеціальної поліції, поліції охорони та особливого призначення, органів досудового розслідування. При цьому ще невідомо, що розуміє законодавець під спеціальною поліцією та поліцією особливого призначення [590, с. 338]. Доцільно зауважити, що у Законі «Про Національну поліцію» [588] відсутні норми, щодо повноваження поліції щодо охорони природи та раціонального використання природних ресурсів. У цьому контексті, доцільно доповнити ст. 23 Закону «Про Національну поліцію», положеннями щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів та охорони надр.

М.М. Сливка вказує, що доцільно у діючому законодавстві чітко сформулювати напрямки діяльності правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх права, обов'язки та відповідальність, а також у межах структурних підрозділів визначити сфери діяльності, яка може бути вузькою або широко спеціалізованою [591, с. 122].

Також, доцільно погодитись із думкою В.А. Тюн, у тому, що органи досудового розслідування, що є в Національній поліції, здійснюють діяльність щодо розкриття злочину у сфері екології. Адміністративно-правова діяльність з охорони природи реалізується в основному підрозділами патрульної поліції, а також співробітниками дозвільної служби, дільничними інспекторами поліції. Проте, беручи до уваги той факт, що завдання вирішують спільно всі служби і підрозділи, не можуть виключатися випадки більш активного залучення до адміністративної діяльності і співробітників кримінальної поліції. Можна сказати, що природоохоронну діяльність провадить і поліція охорони [592, с. 128].

Водночас, виходячи із змісту функції спеціальної поліції, доцільно зазначити, що напрями її діяльності достатньо різноманітні і застосовуються частіше при виникненні надзвичайних ситуацій.

Крім того, при здійсненні повноважень щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів повинні враховуватись особливості кожного із них.

У той час, як сфера надрокористування потребує здійснення контролю і нагляду органами контрольно-наглядової діяльності постійно, маючи при цьому спеціальні повноваження і знання. У зв'язку із чим, здійснення повноважень щодо контролю і нагляду Гірничою поліцією видається вкрай актуальним.

Враховуючи викладене, пропонуємо внести доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» щодо створення підрозділів гірничої поліції та прийняття окремого нормативного акту, а саме: Положення «Про Гірничу поліцію України».

Також, видається доцільним внести доповнення до ч. 3 ст. 3 Розділу III Закону України «Про Національну поліцію» та викласти у наступній редакції, а саме: 3. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення; 7) гірнича поліція.

Аналізуючи необхідність створення спеціалізованих підрозділів поліції щодо охорони природних ресурсів, В.А. Тюн пропонує створення екологічної поліції [592, с. 128].

З метою встановлення напрямів діяльності, доцільно встановити коло повноважень Гірничої поліції, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що має статус правоохоронного органу.

Так, під поняттям «статус» розуміють правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій [293, с. 1387]. Великий юридичний енциклопедичний словник тлумачить поняття «статус» як правове становище суб'єкта права, що характеризується й визначається його організаційно-правовими формами, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, які випливають із законодавчих нормативно-правових актів [222, с. 601].

О.Ф. Скакун поняття «правовий статус» визначається як передбачена законодавством система взаємозалежних прав, законних інтересів і обов'язків суб'єкта права. Правовий статус – одна з найважливіших політико-правових категорій, що нерозривно пов'язана із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. Будучи складним багатоаспектним конституційно-правовим механізмом, він виступає як юридична міра соціальної свободи суб'єкта права; визначає межі, у яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища. Правовий статус є основою правового становища – узагальненої категорії, що охоплює основні характеристики стану суб'єкта права в державі [363, с. 569].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вказують, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Характерними ознаками правового статусу вони вважають: 1) універсальність (він поширюється на всіх суб'єктів); 2) індивідуальність (він відображає індивідуальні особливості людини та її реальне становище у суспільних відносинах); 3) взаємозв'язок із іншими компонентами; 4) системність. Найбільш доцільною вважається класифікація за двома критеріями – характером правового статусу (загальний, галузевий, спеціальний, індивідуальний) та суб'єктом [339, с. 366]. В контексті взаємодії гірничої поліції як спеціального підрозділу Національної поліції та місцевих органів влади та громадян, видається доцільним встановити їх адміністративно-правового статусу.

Адміністративно-правовий статус, одна із центральних правових категорій, що має значне теоретичне і практичне значення. Адміністративно-правовий статус відноситься до галузевого правового статусу, що виражає положення особи в сфері публічного управління. У цьому контексті варто погодитися з думкою В. Я. Малиновського, який розрізняє адміністративно-правовий статус фізичної та юридичної осіб [594, с. 379]. Розглядаючи поняття

адміністративно-правового статусу органів державної влади, доцільно погодитись із думкою В.Б. Авер'янова у тому, компетенція (права і обов'язкі) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу [595, с. 247]. Таким чином, доцільно надати визначення «адміністративно-правового статусу гірничої поліції» - урегульоване нормами адміністративного права юридичне становище, що являє собою сукупність прав, обов'язків, відповідно до яких вони виконують контрольно-наглядових функції з метою охорони ресурсів надр та забезпечення безпеки гірничих підприємств.

Метою діяльності гірничої поліції є здійснення правових та інших заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання ресурсів надр, здійснення державного контролю і нагляду за додержанням вимог законодавства про надра; запобігання здійснення злочинів і правопорушень у сфері надрокористування.

Так, до повноважень гірничої поліції доцільно віднести наступні повноваження щодо здійснення контрольної і наглядової діяльності у сфері надрокористування, а саме: 1) забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час: а) проведення робіт на гірничо-добувних підприємствах; б) розвідки та геологічного вивчення надр; 2) контроль і нагляд за використанням вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; 3) забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я під час видобутку та переробки корисних копалин та при здійсненні робіт з геологічного вивчення надр; 4) здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надрокористування.

Права гірничої поліції. Посадові особи Гірничої поліції відповідно до покладених на неї завдань мають право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку: території гірничих підприємств, гірничі відводи; території де здійснюється незаконне видобування корисних копалин; перевіряти в установленому порядку громадян і юридичних осіб наявність спеціальних дозволів на використання надр; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні

правопорушення, у сфері надрокористування; зупиняти транспортні засоби та проводити їх огляд, а також проводити огляд знарядь, що використовуються для видобування корисних копалин; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері надрокористування; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними норм законодавства про надра; подавати позови до суду про відшкодування втрат корисних копалин.

До обов'язків Гірничої поліції доцільно віднести: здійснення охорони території гірничих об'єктів та території гірничих відводів; здійснювати охорону території розповсюдження корисних копалин, з метою недопущення їх незаконного видобутку; забезпечувати безпеку працівників гірничих підприємств; забезпечувати дотримання на гірничому підприємстві заходів безпеки; здійснювати у визначеному законом порядку конфіскацію засобів незаконного видобутку корисних копалин; проведення інструктажів та навчань з метою попередження травматизму на гірничих підприємствах.

Водночас, повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів з питань: промислової безпеки, охорони праці та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами, належить до функції Держпраці України [415].

Необхідно зауважити, що до повноважень Держпраці України нарівні з функціями управління, охорони і гігієни праці, відноситься і виконання функції із організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами.

На нашу думку, таке значне поєднання повноважень щодо управління, охорони і гігієни праці, відноситься і виконання функції із організації та

здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами підвищеної небезпеки, зменшує ефективність контрольно-наглядових функції у сфері надрокористування.

Також, необхідно зазначити, що значний період часу функції контролю і нагляду у сфері надрокористування належали до повноваження Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, що здійснювала функції гірничого нагляду у сфері надрокористування.

На нашу думку, відокремлення повноважень функції гірничого нагляду у сфері надрокористування від функції охорони і гігієни праці видається логічним. Оскільки, гірниче підприємство є цілісним відокремленим комплексом, що завжди безпосередньо пов'язано із місцезнаходженням корисних копалин. Також, гірниче підприємство відноситься до одного із найнебезпечніших видів діяльності, де видобуток корисних копалин здійснюється відкритим або закритим способом (ка'єри або шахти). Крім того, необхідно дати той факт, що на відміну від інших підприємств промисловості, гірничі підприємства мають певні особливості щодо відкриття, діяльності та консервації.

У зв'язку, із вище зазначеними положеннями, необхідно зауважити, що контрольно-наглядова діяльність на гірничому підприємстві має здійснюватись органом, діяльність якого безпосередньо направлена на здійснення контролю і нагляду за: правильності розробки родовищ корисних копалин, проведення геологічного вивчення надр, проведення заходів, що гарантують безпеку людей.

Таким чином, до повноважень гірничої поліції пропонується передати повноваження Держпраці України, щодо: 1) забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час: а) проведення робіт, що проводяться на гірничо-добувних підприємствах; б) розвідки та геологічного вивчення надр; 2) контроль і нагляд за використанням вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; 3) забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я під час видобутку та переробки корисних копалин та при здійсненні

робіт з геологічного вивчення надр; 4) здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надрокористування, видається доцільними передати гірничої поліції повноваження, що зазначені у п. 4. пп.17, пп.18, пп.19, пп. 51, пп. 52 Положення про Державну службу України з питань праці, а саме: здійснення державного гірничого нагляду з питань: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17); 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18); 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень (пп. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (пп. 52) [415].

Також, видається доцільним передати гірничої поліції повноваження Держпраці України, щодо: п.п. 2 п. 4 – контролю за поведінням за вибуховими матеріалами та п.п 29 п. 4 - контролю за ліквідацією та консервацією гірничих об'єктів.

Отже, на основі вище наведеного, доцільно зробити наступні висновки.

Проаналізовані проблеми у сфері надрокористування, що пов'язані із незаконним видобутком корисних копалин, у тому числі й бурштину, а також неможливість використання корисних копалин Донецько-Донбаського регіону та Криму. Доведено, що вирішення проблеми незаконного видобутку бурштину має комплексний характер та потребує застосування найбільш дієвих методів адміністративного впливу, що полягають у посиленні ролі інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Обгрунтована доцільність формування спеціального підрозділу Гірничої поліції, як органу контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування та її підпорядкування Державній екологічній службі України. Запропоновано прийняття нормативно-правового акту - «Положення про Гірничу поліцію України», у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також з метою посилення ролі інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Встановлено перелік повноважень, прав та обов'язків гірничої поліції щодо здійснення контрольної і наглядової діяльності у сфері надрокористування, а саме: 1) забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час: а) проведення робіт на гірничо-добувних підприємствах; б) розвідки та геологічного вивчення надр; 2) контроль і нагляд за використанням вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; 3) забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я під час видобутку та переробки корисних копалин та при здійсненні робіт з геологічного вивчення надр; 4) здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надрокористування. Посадові особи Гірничої поліції відповідно до покладених на неї завдань мають право: безперешкодно

обстежувати в установленому законодавством порядку: території гірничих підприємств, гірничі відпуди; та території де здійснюється незаконне видобування корисних копалин; перевіряти в установленому порядку громадян і юридичних осіб наявність спеціальних дозволів на використання надр; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері надрокористування; зупиняти транспортні засоби та проводити їх огляд, а також проводити огляд знарядь для що використовуються для видобування корисних копалин; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері надрокористування; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними норм законодавства про надра; подавати позови до суду про відшкодування втрат корисних копалин.

Запропоновано визначення поняття «адміністративно-правовий статус гірничої поліції» - урегульоване сукупністю норм адміністративного права юридичне становище, що являє собою сукупність прав, обов'язків, відповідно до яких вони виконують контрольно-наглядових функції з метою охорони ресурсів надр та забезпечення безпеки гірничих підприємств.

Метою діяльності гірничої поліції є здійснення правових та інших заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання ресурсів надр, здійснення державного контролю і нагляду за додержанням вимог законодавства про надра; запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері надрокористування.

Доведена необхідність, внесення доповнення до ст. 23 Розділу IV Закону України «Про Національну поліцію» щодо створення підрозділів гірничої поліції та прийняття окремого нормативно-правового акту, а саме: Положення «Про Гірничу поліцію України» та викласти у наступної редакції

ч. 3 ст. 3 Розділу III Закону України «Про Національну поліцію» та викласти у наступної редакції, а саме: 3. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення; 7) гірнична поліція.

Зроблено висновок про доцільність передачі гірничої поліції ряду повноважень Державної служби України з питань праці, що зазначені у наступних статтях Положення про Державну службу України з питань праці, а саме: (п. 4. п.п.17, п.п.18, п.п.19, п.п. 51, п.п. 52) -здійснення державного гірничого нагляду з питань: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17); 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18); 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень (пп. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (пп. 52), а також повноважень Державної служби

України з питань праці, щодо: п.п. 2 п. 4 – контролю за поведженням за вибуховими матеріалами та п.п 29 п.4 - контролю за ліквідацією та консервацією гірничих об'єктів.

4.3. Теоретичні та практичні проблеми адміністративної відповідальності у сфері надрокористування

Одне з центральних місць у реалізації природоохоронної політики держави займає право, що виступає як ефективний регулятор екологічних відносин у суспільстві та забезпечує інтереси особистості та соціальної справедливості у сфері екології. У сучасних умовах посилення антропогенного навантаження на навколишнє середовище все більше зростає значення неухильного та суворого дотримання діючого природоохоронного законодавства, у тому числі і адміністративно-правових норм у сфері охорони довкілля.

Відповідно до положень ст. 13 Конституції України надра є об'єктом права власності Українського народу та потребують особливої охорони та раціонального використання [438].

Водночас, на сьогоднішній день в Україні нарівні із промисловою розробкою надр, спостерігається наявність незаконного видобутку корисних копалин, що негативно впливає на стан економіки держави та погіршує екологічну рівновагу навколишнього середовища.

До однієї із найбільших проблем, що існують у сфері надрокористування відноситься самовільний видобуток корисних копалин, що наносить непоправну шкоду як навколишньому природному середовищу в цілому, так і безпосередньо покладам корисних копалин. Ця проблема відноситься до глобальних екологічних проблем, що залишається не вирішеною значний

проміжок часу, спостерігається по всій території України, торкається незаконного видобутку різноманітних видів корисних копалин та набуває значних масштабів у випадку несанкціонованої розробки дорогоцінного каміння.

Так, факт самовільного видобування корисних копалин встановлений на території Шацького національного природного заповідника [596].

Також, однією із найбільших екологічних проблем Луганської області залишаються правопорушення, пов'язані з видобуванням надр, та несанкціоноване складування відходів гірничих підприємств [597].

До однієї з найкорумпованіших галузей у сфері надрокористування належить - вугільна. Так, у 2011 р. правоохоронні органи у Донецькій області встановили розташування 314 копанок і трьох кар'єрів, у 2012 р. в Україні налічувалось до 6 тис. нелегальних шахт-копанок [598].

З початком військових дії на території Донбасу у квітні 2014 р. ситуація щодо несанкціонованого видобутку вугілля значно загострилась, оскільки Україна втратила тимчасово можливість на видобуток власних корисних копалин.

На тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей залишилось 150 шахт усіх форм власності, з них – 90 державних [526, с. 25]. Також, на території Донецької області в державному балансі налічується 756 родовищ корисних копалин з 36 видами сировини загальнодержавного і місцевого значення, з них експлуатується 355 родовищ з 25 видами мінеральної сировини, у тому числі поклади кам'яного вугілля, кам'яної солі, флюсових вапняків і доломіту, вогнетривких і тугоплавких глин [599]. Враховуючи, наявність значних втрат для економіки України від незаконного видобутку корисних копалин на тимчасово окупованих території Донецького регіону, об'єктивно викликає необхідність посилення ролі адміністративно-правової відповідальності у сфері надрокористування на території всієї

України, що дозволить частково компенсувати втрати корисних копалин від незаконного видобутку.

У контексті дослідження незаконного видобутку корисних копалин, доцільно звернути увагу на самовільне видобування покладів бурштину, до якого залучені більше 50 тис. осіб, що здійснюється на площі понад 14,6 тис. км², а сумарна кількість збитки, що завданих державі складають близько 4 358,750 тис. грн. тільки на одній ділянці Рівненського Полісся площею 184 га. [575, с. 27]. У цьому контексті, доцільно погодитись із думкою О.П. Світличного, що земля стала головним об'єктом конфліктів, що спричиняє зловживанню у цій сфері [227, с. 58].

Таким чином, забезпечення законності у сфері надрокористування лише шляхом встановлення правових приписів вже є не ефективним і потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності для створення належних умов для раціонального використання ресурсів надр [600, с. 140].

Відповідно до ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначено, що порушення законодавства України про охорону навколишнього середовища тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність [357].

Відповідальність за порушення законодавства про надра несуть особи, винні у: самовільному користуванні надрами; порушенні норм, правил і вимог щодо проведення робіт по геологічному вивченню надр; вибіркового виробленні багатих ділянок родовищ, що призводить до наднормативних втрат запасів корисних копалин; наднормативних втратах і погіршенні якості корисних копалин при їх видобуванні; пошкодженнях родовищ корисних копалин, які виключають повністю або суттєво обмежують можливість їх подальшої експлуатації; порушенні встановленого порядку забудови площ залягання корисних копалин;

невиконанні правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; знищенні або пошкодженні геологічних об'єктів, що становлять особливу наукову і культурну цінність, спостережних режимних свердловин, а також маркшейдерських і геодезичних знаків; незаконному знищенні маркшейдерської або геологічної документації, а також дублікатів проб корисних копалин, необхідних при подальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ; невиконанні вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, в стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації.

Адміністративна відповідальність виступає одним з видів юридичної відповідальності. В сучасній юридичній науці відсутній єдиний підхід до визначення поняття «юридична відповідальність». Р. А. Калюжний, С.М.Тимченко, Н.М.Пархоменко, розглядають юридичну відповідальність як передбачений правовими нормами обов'язок (міра покарання) суб'єкта, винного у вчиненні правопорушення, нести несприятливі наслідки. Учасниками правовідносин, які виникають, змінюються чи припиняються у зв'язку з юридичною відповідальністю, є як держава в особі правоохоронних органів і організацій, третейські та міжнародні суди тощо, так і суб'єкт, винний у скоєнні правопорушення [601, с. 241-242]. Юридична відповідальність – це застосування державного примусу на дії протиправних проявів особи, що вчинила правопорушення, з метою відновлення правопорядку.

Юридична відповідальність є одним із найважливіших правових засобів забезпечення дотримання норм екологічного законодавства та екологічних прав громадян і юридичних осіб, а також підтримання в державі та суспільстві належного екологічного правопорядку. Вона виступає різновидом юридичної

відповідальності в цілому, а тому їй властиві всі ознаки юридичної відповідальності взагалі [602, с. 8].

Відповідальність за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і у сфері надрокористування, має загальні риси і принципи, що характерні для юридичної відповідальності взагалі, так і певні особливості, що обумовлюється особливостями екологічного правопорушення.

Юридична відповідальність в аспекті правового явища досліджувалась з різних позицій. Так, в сучасному правознавстві розрізняють перспективну (або позитивну) та ретроспективну (або негативну) юридичну відповідальність [603, с. 244].

В.І. Курило, визначає юридичну відповідальність як юридичний обов'язок порушника юридичної норми відповідати за свою суспільно-негативну поведінку та прийняти на себе негативні правові наслідки через заходи державного примусу. Також вчений дуже слушно зазначає, що юридична відповідальність за порушення земельного законодавства, а отже, і законодавства про надра залежно від вчиненого порушення, застосованих санкцій, за юридичною силою впливу на правопорушників поділяється на адміністративну, кримінальну, цивільно-правову та дисциплінарну [604, с. 138].

Адміністративна відповідальність виступає одним з видів юридичної відповідальності. Стосовно визначення адміністративної відповідальності у наукових колах не існує єдиної позиції. В. В. Копейчиков, під адміністративною відповідальністю розуміє застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, що за своїм характером не тягне за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності [605, с. 200]. На думку В.І. Курило, адміністративна відповідальність це репресивний

вид юридичної відповідальності, що пов'язан із застосування уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку [604, с. 158].

Адміністративна відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності виконує певні функції. Наука адміністративного права загалом, знає компенсаційну, превентивну, виховну, каральну функції тощо.

Залежно від цілей, на які спрямована адміністративна відповідальність, завдань, які має вирішити процедура притягнення правопорушника до цього виду юридичної відповідальності можна вести мову по різні аспекти функціонального навантаження адміністративної відповідальності. Звичайно, комплекс її функцій є цілісним і неподільним, оскільки адміністративна відповідальність у кожному окремому випадку виконує і превентивну, і виховну, і каральну, і опосередковано компенсаційну функцію [606, с. 269].

Враховуючи, що відносини у сфері надрокористування є комплексними, як з позиції юридичного змісту так, і з позиції ролі та місця їх у системі суспільних відносин держави, цей факт викликає необхідність особливо виваженої державної політики у сфері охорони та раціонального використання надр.

Відповідальність за порушення законодавства у сфері надрокористування є міжгалузевим інститутом, а отже, інститут адміністративної відповідальності відіграє особливу роль у державному регулюванні охорони відносин у сфері надрокористування і поряд з іншими видами юридичної відповідальності є одним із дієвих засобів, які застосовуються за порушення законодавства про надра.

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями у сфері надрокористування постійно зростає, проте невідповідність положень різних галузей права, недостатня правова розробка механізму застосування та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення

законодавства про надра негативно впливає не тільки на її ефективності, але й функціонування усіх ланок державного апарату.

Так, інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування має значні недоліки, як у частині як самої побудови норм, так і в частині змісту санкцій, тому адміністративна відповідальність правопорушення у сфері надрокористування слід вважати дієвим заходом адміністративно-правової охорони надр.

Законодавче регулювання адміністративної відповідальності у сфері надрокористування здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів, які містять норми, що встановлює адміністративну відповідальність. Питання присвячені вивченню адміністративних деліктів, досить ґрунтовно досліджені у науці адміністративного права. Зокрема, фундаментальними працями у цьому напрямі є дослідження Ю.П. Битяка [104], Є.В. Додіна [607], О.І. Остапенка [608], Л.В. Ковалю [609], В.І. Курила [606], О.П. Світличного [610, с. 263]; Б. С. Шемшученко [611, с. 6], Є. В. Шульги [612, с. 88].

Адміністративна відповідальність – найбільш поширений вид юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про надра передбачена статтями 47, 57, 58 Кодексу України про адміністративні правопорушення – (далі КУпАП). Так, згідно зі ст. 47 КУпАП України посадові особи і громадяни несуть адміністративну відповідальність за порушення права державної власності на надра, що виявляється в самовільному користуванні надрами, укладенні угод, які у відкритій чи прихованій формі порушують зазначене право. Згідно зі ст. 9 КУпАП України адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок,

власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [577].

Доцільно погодитись із думкою професора О. П. Світличного, що адміністративне правопорушення – це факт реальної дійсності і відображає істотні властивості реальних явищ, що складають склад адміністративного правопорушення [322, с. 263].

У межах дослідження, доцільно визначити склад адміністративного правопорушення у сфері надкористування, що характеризується такими елементами, а саме: об'єкт, об'єктивну сторону, су'єкт, суб'єктивну сторону.

Склад адміністративного правопорушення у сфері надкористування закріплюється нормами КУпАП та виражає правовий та соціально-політичний зміст дії, що досягає високого ступеня суспільної шкідливості. За допомогою аналізу елементів складу адміністративної відповідальності скоєне у сфері надкористування, протиправне діяння можна визначити як правопорушення [613, с. 223–228].

Під складом адміністративного правопорушення у сфері надкористування слід розуміти сукупність об'єктивних (об'єкт, об'єктивна сторона) та суб'єктивних (суб'єкт, суб'єктивна сторона) елементів, формуючих та організуючих, у відповідності до чинного законодавства, суспільно-шкідливе (шкідливе) діяння у якості певного виду адміністративного делікту, що посягає на встановлений в Україні порядок геологічного вивчення, раціонального використання та охорони надр.

Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері надкористування є складним по своїй структурі, оскільки об'єднує відносини, пов'язані із приватно-правовими інтересами учасників надкористування, та публічні інтереси держави у сфері управління і регулювання надкористування.

Об'єктом адміністративних правопорушень у сфері надкористування є суспільні відносини, врегульовані нормами

адміністративного, цивільного, фінансового, екологічного права та захищені нормами КУпАП України. Родовим об'єктом адміністративних правопорушень є сукупність суспільних відносин, що проявляються в сфері надкористування. Видовим об'єктом виступає специфічна група суспільних відносин, що встановлює адміністративну відповідальність за порушення конкретних правил у сфері надкористування (наприклад, незаконне використання надр без спеціального на те дозволу) [612, с. 88].

Окремим елементом юридичного складу адміністративного правопорушення у сфері надкористування є об'єктивна сторона правопорушення, під якою розуміється система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку [614, с. 146].

Суб'єктами адміністративних правопорушень, у сфері надкористування за КУпАП визнаються фізичні особи, індивідуальний суб'єкт та юридичні особи - колективний суб'єкт.

Під індивідуальним суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері надкористування розуміється фізична особа, що володіє адміністративною деліктоздатністю – особливою юридичною якістю, що полягає в здатності (можливості) суб'єкта прийняти на себе відповідальність за здійснений адміністративний проступок [615, с. 122].

Щодо складів правопорушень 47, 57, 58 КУпАП суб'єктом даних видів правопорушень є фізичні особи, які є правосуб'єктними: правоздатними, дієздатними та деліктоздатними [616]. Спеціальний суб'єкт має ознаки, що вказують на особливості правового статусу суб'єкта і дають можливість диференціювати відповідальність. Особливий суб'єкт має ознаки, що його характеризують але до складу правопорушення не входять [617, с. 121]. Основну групу спеціальних індивідуальних суб'єктів складають посадові особи, яких держава визначає в якості суб'єкту адміністративної відповідальності правопорушення у сфері надкористування тільки в тому

випадку, якщо допущене порушення норм та правил є результатом невиконання, або неналежного виконання ними своїх службових обов'язків. Саме через цю обставину адміністративна відповідальність посадової особи по відношенню до загального суб'єкта завжди підвищена, а персональне притягнення такої особи до адміністративної відповідальності підсилює ефективність покарання.

Згідно з ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [577].

Доцільно погодити із думкою Є.В. Шульги, стосовно суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері надкористування, що, практично всі статті КУпАП, що закріплюють склади адміністративних деліктів в зазначеній галузі, одночасно містять дві санкції, одну для громадян, іншу для посадових осіб, (ст. 47 КУпАП) [612, с. 101].

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення (проступку) у сфері надкористування – це внутрішнє, психологічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно-небезпечного діяння (дії або бездіяльності) та до його наслідків. Її психологічний зміст розкривається за допомогою таких юридичних ознак, як вина, мотив та ціль, що представляють різні форми психічної активності, органічно пов'язані між собою і один від одного залежні.

Як вже було зазначено, правопорушення у сфері надкористування регулюються нормами ст. ст. 47, 57, 58 КУпАП та передбачають адміністративну відповідальність громадян та посадових осіб [577].

Водночас, необхідно наголосити на тому, що нарівні із розглядом правопорушень у сфері надкористування, доцільно розглянути і

правопорушення у сфері земельних відносин, що безпосередньо пов'язані із правопорушеннями у сфері надрокористування.

Надра як природний ресурс знаходиться у взаємозв'язку із іншими природними ресурсами, а саме: земельними, лісовими, водними.

Так, видобуток надр шахтним або кар'єрним засобом безпосередньо пов'язан із використанням поверхні землі – земельної ділянки. В результаті видобутку або геологічного вивчення надр, наслідком цієї діяльності є порушення земельного покриву.

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про охорону земель» встановлюються вимоги до власників і землекористувачів, земельних ділянок, що полягають у проведенні на земельних ділянках господарської діяльності способами, що не завдають шкідливого впливу на стану земель та родючість ґрунтів (ч. 6 ст. 35) [325].

Водночас, проведення геологічного вивчення надр та видобування корисних копалин не можливо без порушення стану земельної ділянки. Враховуючи, що ст. 35 Закону України «Про охорону земель» [325], не містить положень щодо дотримання землекористувачами земельних ділянок вимог охорони земель при здійсненні господарської діяльності (гірничої діяльності), доцільно доповнити положення ст. 35 Закону України «Про охорону земель» таким змістом, а саме: «забезпечувати захист земель при здійсненні геологічного вивчення надр та видобутку корисних копалин, шляхом дотримуватися нормативів та правил встановлених при здійсненні поверхневого шару ґрунту».

Також, Законом України (ст. 36) «Про охорону земель» [325] встановлено, що охорона земель сільськогосподарського призначення забезпечується на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості та

родючості ґрунтів, а також обмеження їх вилучення (викупу) для несільськогосподарських потреб.

Виходячи із положень закону, доцільно відмітити, що законодавець вказує на необхідність охорони саме земель сільськогосподарського призначення. Так, ми повністю погоджуємось з тією думкою, що землі сільськогосподарського призначення є однією із найголовніших категорій земель та потребують особливої охорони.

Земельний фонд нашої держави по праву може вважатись одним із найкращих у світі. Зокрема, приблизно 44% території України (близько 6% світових запасів) займають чорноземи.

Основний Закон нашої держави, визнав за потрібне проголосити землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14 Конституції України) [438]. Таким чином, реалізація відповідного конституційного положення про особливу охорону державою землі як основного національного багатства у першу чергу залежить від здатності держави забезпечити належну охорону ґрунтів – найбільш цінного складового елемента землі.

Питання всебічної охорони ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості, раціональна структура та еколого-економічна перебудова землекористування набули наразі особливої гостроти. За своїм значенням у загальнодержавному масштабі вони не поступаються питанням енергозабезпечення та водозабезпечення, структурної і техніко-технологічної реконструкції національної економіки тощо [490, с. 100].

Як свідчать сучасні ґрунтові обстеження, стан ґрунтового покриву за останні десятиліття погіршився і досяг рівня, близького до катастрофічного [618, с. 5].

Закріплення правового статусу ґрунтів знаходить свій вияв у нормах земельного законодавства. Так, для створення більш надійного механізму

захисту ґрунтового покриву земельних ділянок законодавець наділив ґрунт специфічним правовим режимом, визнавши його об'єктом особливої охорони (ч. 1 ст. 168 ЗК) та заборонивши власникам земельних ділянок та землекористувачам здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ч. 2 ст. 168 ЗК) [619].

Водночас, особливої охорони потребують і інші категорії земель, що також зазнають вплив господарської діяльності, а самі: (землі лісогосподарського призначення, водного фонду, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення.

Враховуючи, що місце розповсюдження корисних копалин корисних копалин може співпадати з територією різних категорії земель - лісогосподарського призначення, водного фонду, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення, то при розробці корисних копалин, потрібно враховувати особливості охорони вище зазначених категорії земель.

Так, Євпаторійський міський суд АРК встановив, що В. у 2008 р. проводив незаконне видобування корисної копалини загальнодержавного значення – пильного вапна на самовільно зайнятій земельній ділянці, у результаті чого на ділянках, де проводились роботи із добування надр, ґрунтовий покрив був знятий та, як показують результати проведеної ґрунтознавчої експертизи, повністю знищений. Архів Євпаторійського міського суду АРК. Справа № 1-751 за 2011 р.

Таким чином, правопорушення, що стосуються порушення поверхневого шару ґрунту таких категорії земель, як: лісогосподарського призначення, водного фонду, землі природно-заповідного та іншого

природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення та особливо земель сільськогосподарського призначення доцільно віднести до одного із найнебезпечніших явищ, що порушують екосистему, створюючи тим самим екологічну катастрофу.

Враховуючи, вище зазначене, доцільно доповнити положення ст. 36 Закону України «Про охорону земель» таким змістом, а саме: «При здійсненні господарської діяльності на землях лісогосподарського призначення, водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення мають бути забезпечені заходи щодо охорони земель на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження їх продуктивності» [325].

Таким чином, при розробці корисних копалин та їх геологічному вивченні, а також, при здійсненні самовільного видобутку корисних копалин, у першу чергу буде порушений поверхневий шар ґрунту.

Тобто, об'єктом правопорушення, що зазначені у відповідних положеннях, виступає встановлений порядок зняття поверхневого шару земель і передусім його ґрунтового покриву як самостійного природного тіла і ресурсу, спрямований на забезпечення його раціонального використання і охорони як об'єкта права власності, основного засобу виробництва в сільському господарстві і як важливого елемента природи.

Таким чином, правопорушення, що торкаються змісту статей: зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3 КпАП) та незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КпАП), можна безпосередньо віднести до переліку правопорушень у сфері надрокористування [577].

У той же час, доцільно відмітити, що законодавець використовує різні поняття при дослідженні предмета правопорушення, що торкаються ст. ст. 53-

З і ст. 53-4 КпАП, а саме: «грунтовий покрив земельних ділянок» (ст. 53-3 КпАП), «грунтовий покрив (поверхневий шар) земель» (ст. 53-4 КпАП) [577].

У нормах земельного законодавства, застосовується поняття «грунтового покриву земельних ділянок» у разі заборони зняття та перенесення без спеціального дозволу «грунтового покриву земельних ділянок» (ч. 2 ст. 168 ЗК) [619]. Також, наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 4 січня 2005 р. № 1 затверджено Порядок видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок.

Таким чином, законодавець не застосовує єдиний підхід до вище зазначеного поняття. Водночас, ототожнення понять «грунтового покриву» і «поверхневого шару земель» видається не коректним.

Доцільно погодитись із думкою Б.М. Лазарева, що термінологія повинна бути стандартизована, що сприяє правильному тлумаченню правових норм [620, 72].

З метою уточнення вище зазначених понять, доцільно проаналізувати їх складові. Ґрунт є основним, самостійним компонентом природного середовища та біосфери загалом, обмежений, незамінний і важко відновлюваний природний ресурс, який виконує важливі функції: продуктивні (виробництво біомаси, продовольства), екологічні (біоекологічні, біоенергетичні, біогеохімічні, гідрологічні, газово-атмосферні та ін.), соціальні та інформаційні. Нині питання ролі і значущості ґрунтів, їх збалансованого використання, управління, охорони та боротьби з деградацією набули глобального рівня [621].

Так, ґрунтовий покрив - сукупність ґрунтових різновидів, що характерна для певної території.

Ґрунтовий покрив України понад 650 видами ґрунтів, що зумовлено значною протяжністю території в широтному і меридіональному напрямках, загальною ґрунтово-рослинною зональністю [322, с. 48].

Також, доцільно зауважити, що не всі ґрунти є родючими, крім того характеризуються різним складом. Однією із складових поверхневої частини земної кори (Літосфери) включає таку складову у ґрунт. Відповідно до Закону України «Про охорону земель», ґрунт - це природно-історичне органічно-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості [325].

Так, наприклад за законодавством Італії поняття ґрунту трактується Консолідованим законом про навколишнє середовище [623], (Законодавчий декрет 152/2006), як «найбільш поверхневий шар земної кори, розташований між кам'янистим субстратом і поверхнею, складається з мінеральних компонентів» [624].

З геологічної точки зору, верхньою межею геологічного середовища прийнято вважати денну поверхню, тобто поверхню шар земної кори, що містить певні види ґрунтів.

В контексті здійснення промислового видобування корисних копалин гірничими підприємствами, особливого значення набуває охорона поверхневого шару ґрунту. Так, відповідно до КУпН користувачі надр зобов'язані дотримуватись порядку використання земельних ресурсів, у тому числі і ґрунтового шару ґрунту, а саме: приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві (ч. 4 ст. 24); користування надрами з застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення; ведення робіт методами і способами, які б виключали невиправдані втрати корисних копалин, зниження

їх якості, надмірне руйнування ґрунтового покриву та забруднення навколишнього природного середовища (ч. 5 ст. 38) [305].

Доцільно погодитись із думкою О.П. Світличного, що проблема дослідження адміністративних деліктів у галузі земельних правовідносин має як теоретичне, так і прикладне значення [322, с. 226].

Таким чином, з метою уникнення ототожнення понять, доцільно внести доповнення до ст. ст. 53-3 та 53-4 КУпАП та запропонувати єдине поняття, що бути зазначено у нормах законодавства, у тому числі і у КУпАП – дефініція «поверхневий шар земель» [577].

Також, зміст ст 53-3 КУпАП містить положення щодо зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту [577].

Зняття ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу означає самовільне відокремлення його від поверхні землі [625, с. 92]. На думку П.С. Берзіна, під незаконним зняттям ґрунтового покриву (поверхневого шару) земель слід розуміти забирання за допомогою певних засобів чи знарядь з поверхні земної кори родючого шару ґрунту, виділення його із прошарків покриву земельної ділянки [626, с. 11]. Перенесення ґрунтового покриву (поверхневого шару) земель як спосіб незаконного заволодіння родючим шаром ґрунту полягає у переміщенні за відсутності спеціального дозволу або з порушенням умов його видачі раніше знятої (забраної) ґрунтової маси (ґрунту) з території (просторів) однієї земельної ділянки на іншу будь-яким способом (зокрема, шляхом використання різних транспортних засобів; вироблених промисловим способом чи самотужки технічних пристосувань і механізмів, які забезпечують таке переміщення (наприклад, конвеєрної стрічки, інструментів для завантаження ґрунту); інструментів різного господарськопобутового призначення, за допомогою

яких особа може перенести певний об'єм забраного ґрунту (відра, носилки та ін.) тощо) [626, с. 11].

Враховуючи, що зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок може бути в разі самовільного видобування корисних копалин, на нашу думку, доцільно доповнити положення ст 53-3 КУпАП та ст. 53-4 КУпАП таким змістом: а саме: «зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу в разі самовільного видобування надр» (ст 53-3 КУпАП) та ст. 53-4 КУпАП - «незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель в разі самовільного використання надр» [577].

Крім того, доцільно зауважити, що адміністративна відповідальність встановлюється за «незаконне зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок» (ст 53-3 КУпАП) та «незаконне заволодіння ґрунтовим покривом земель» (ст. 53-4 КУпАП). Виходячи із змісту статей, спостерігається наявність двох аналогічних норм, що пов'язані із «незаконним заволодінням ґрунтовим покривом земель». Тому, на наш погляд, доцільно об'єднати зміст вище зазначених статей та доповнити їх наступним положенням та викласти у наступному вигляді, а саме: ст 53-3 КУпАП «Незаконне заволодіння поверхневим шаром земель - Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель - тягне за собою накладення штрафу на громадян від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [577].

Також, одним із необхідних кроків у здійсненні гірничої діяльності, є рекультивація порушених земель, що здійснюється після завершення видобутку корисних копалин або після завершення геологічного вивчення надр.

Рекультивація земель є одним із провідних заходів відновлення пошкоджених земель.

Рекультивація земель, які пошкоджені промисловою діяльністю, у практичному та теоретичному напрямках, поняття відносно нове і виникло як протидія наступу промисловості на природні ландшафти. Зазначимо, що за статистичними даними станом на 01.01.1997 р. на території України порушено промисловими об'єктами – 342,1 тис. га земельних угідь, відкритими розробками, шахтами, кар'єрами, териконами, відвалами – 136,8 тис. га і торфорозробками – 26,5 тис. га. земель [627, с.218].

У багатьох країнах вона розглядається як комплексна міждисциплінарна проблема реконструкції ландшафтів і відновлення їх продуктивності, екологічної збалансованості, господарської та естетичної цінності [628, с.6].

Сам термін «рекультивація» утворився від латинських слів «re» (назад, знову) і «kultus» – культивувати (обробляти, вирощувати, розводити, розвивати, насаджувати). Однак у процесі вивчення земельних правовідносин щодо охорони та раціонального використання земель приходимо до висновку, що значення у цього слова ширше та глибше. Рекультивація – це комплекс заходів щодо відновлення родючості ґрунтів, повернення народному господарству земельних ділянок, які були порушені гірничими, будівельними та іншими видами робіт, вітровою та водною ерозією. За оцінкою Н.М.Буєвського, рекультивація (відновлення) територій, порушених відкритими чи підземними гірничодобувними роботами, дозволяє відновити земельні ресурси, які вибули з сільськогосподарського використання та поліпшити санітарно-гігієнічні умови життя й діяльності людини у

гірничопромислових районах [629, с.5-7]. Г. О.Зайцев і Л. В.Моторіна розглядали рекультивацію земель як складний, комплексний процес, який має декілька етапів і ряд напрямків залежно від виду цільового використання земель [630, с.3]. Зазначимо, що з погляду технічно-виробничого напрямку рекультивації підлягають порушені земельні ділянки усіх категорій, а також прилеглі території, які повністю або частково втратили свою продуктивність у результаті негативного впливу порушених земель [631, с.342].

Водночас, зовсім інший підхід спостерігається щодо напрямів рекультивації у сфері надрокористування. У сфері надрокористування під поняттям рекультивації у результаті порушених гірничими роботами земель розуміють комплекс гірничотехнічних, меліоративних, сільськогосподарських, лісогосподарських та інженерно-будівельних робіт, спрямованих на відновлення родючості ґрунтів, створення на звільнених територіях після закінчення видобування корисних копалин відкритим або підземним способом.

Водночас, незважаючи на той факт, що рекультивація порушених земель є одним із найважливіших заходів щодо охорони земель, Закон України «Про охорону земель» [325], не містить такого поняття.

Враховуючи важливість інституту рекультивації земель, особливо при здійсненні видобутку корисних копалин, видається доцільним внести доповнення до ст. 1 ЗУ «Про охорону земель» поняттям «рекультивація порушених земель» - як комплекс гірничотехнічних, меліоративних, сільськогосподарських, лісогосподарських та інженерно-будівельних робіт, спрямованих на відновлення родючості ґрунтів, створення на звільнених територіях після закінчення видобування корисних копалин відкритим або підземним способом [325].

Доцільно звернути увагу на той факт, що рекультивація порушених земель після проведення комплексу робіт щодо видобутку корисних копалин має свої особливості.

Під гірничотехнічним етапом здійснення рекультивації розуміється комплекс робіт, який проводиться з метою підготовки пошкоджених земель до біологічної рекультивації або для інших цілей. Усі процеси, що здійснюються на даному етапі, повинні бути юридично оформлені та закріплені на законодавчому рівні задля того, щоб дані земельні правовідносини носили нормативно закріпленій характер [632, с. 88].

Доцільно звернути увагу на той факт, що у сфері надрокористування, підлягають рекультивації різні категорії земель. Це пояснюється тим фактом, що місцезнаходження корисних копалин може бути пов'язано із різними категоріями земель, враховуючи особливості їх залягання у геологічному середовищі.

Трактування рекультивації порушених земель промисловістю міститься у ст. 166 ЗКУ [619]. Але, на нашу думку, воно неповне та не висвітлює юридичний аспект здійснення земельних правовідносин щодо раціонального використання й охорони пошкоджених земель після проведення промислових та гірничодобувних робіт.

Так, відновлювальні роботи залежно від стану пошкоджених земель, пов'язаних з розширенням видів і масштабів суспільної діяльності та їх цільового подальшого використання, можуть тривати від одного до декількох років. Рекультиваційні заходи не закінчуються терміном завершення відновлюваних робіт через те, що на сильно пошкоджених і зруйнованих землях здійснюється довготривалий процес повернення до фізико-хімічного та біологічного стану з використанням інженерно-екологічних систем. У кінцевому аспекті дана багатоступенева процедура рекультиваційних заходів

повинна бути юридично забезпечена, оформлена та зафіксована відповідними документами та нормативно-правовими актами.

Необхідно звернути увагу на той факт, що у ст. 52 ЗУ «Про охорону земель» юридично закріплений тільки один напрям рекультивації порушених земель – сільськогосподарського призначення [633, с.372], а інші напрями відновлювальних робіт не згадуються у чинному законодавстві України.

Враховуючи вище зазначену проблему, видається доцільним внести пропозицію щодо доповнення до ст. 52 ЗУ «Про охорону земель» [325], поняттям «рекультивація земель після проведення геологічного вивчення надр та гірничих робіт».

Враховуючи цей факт, доцільно проаналізувати зміст ст.54 КУпАП. Відповідно до ч. 2 ст.54 КУпАП, правопорушенням вважається - непроведення рекультивації порушених земель [577].

Водночас, положення вище наведеної статті не вказують саме відповідно до яких напрямів господарської діяльності, було здійснено правопорушення.

Непроведення вчасно після завершення комплексу гірничих робіт та з порушенням встановлених вимог, рекультивація земель, призводить до значних екологічних наслідків та порушення екосистеми навколишнього середовища.

Враховуючи, вище зазначену проблему, необхідно внести доповнення до ч. 2 ст.54 КУпАП [577] – «не проведення рекультивації порушених земель, у зв'язку із проведенням гірничих робіт, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Таким чином, склади адміністративних правопорушень, що закріплені в ст.ст. 53-3; 53-4; 54 КУпАП [577], носять міжгалузевий характер, оскільки

безпосередньо відносяться як до правопорушень у сфері земельних відносин, так і до правопорушень у сфері надрокористування.

Гл. 7 КУпАП передбачає склади адміністративних правопорушень у сфері надрокористування, що закріплені в ст.ст. 47; 57; 58 КУпАП [577].

Виходячи із змісту статей КУпАП, доцільно виділити певні групи правопорушень у сфері надрокористування: 1 група правопорушень – порушенні права державної власності на надра; 2 група – правопорушення щодо охорони; 3 група - правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

Статтею 47 КУпН зазначені положення щодо порушення права державної власності на надра. Відповідно до положень ст. 13 КУ, надра, є об'єком права власності Українського народу. Від імені якого, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Громадянин України має право користуватися природними об'єктами права власності народу, у тому числі і надрами відповідно до закону [438].

Водночас, надра є єдиним природним ресурсом, надаються тільки у користування (ст. 4 КУпН) [305]. Тому надра, як унікальний природний ресурс, що належить до невідновлюваних ресурсів потребує особливої охорони, а правопорушення скоєні проти об'єкта права власності Українського народу, належать до найбільш небезпечних.

У цьому контексті, Є.В. Шульга вказує, що назва ст. 47 КУпАП, є коректною, вважаючи за необхідне змінити її назву - «Порушення права виключної власності українського народу на надра» [612, с. 135]. А. В. Пашун, також, пропонує внесення змін до ст. 47 КУпАП та пропонує назу - «Самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право власності на надра» [634, с. 152].

Доцільно погодитись із думкою науковців, щодо певних недоліків

зазначеної статті. Водночас, необхідно, на нашу думку, доповнити не тільки її назву а і зміст, зробивши акцент на суб'єктах, що здійснюють адміністративні правопорушення у зазначеній сфері та викласти ст. 47 КУпАП у наступній редакції - «Самовільне користування надрами фізичними особами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі юридичними особами, порушують право власності на надра, - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

В ст. 16 КУпН зазначено, що спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, або Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України. Безпосередньо така діяльність регулюється постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» № 594 [509].

Серед основних вимог в галузі охорони надр, відповідно до ст. 56 КУпН [305], окреме місце посідає запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин (далі – ПЗКК) і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей.

Водночас, поняття поняття «збудові площ залягання корисних копалин» у законодавстві про надра не зазначено.

Р.С. Кірін підкреслює важливість цього інституту вказує на його міжгалузеві ознаки, оскільки, що передбачають наявність земельної ділянки (земельні відносини), яка запланована для здійснення будівельної діяльності (будівельні відносини) у тому числі в її підземній частині (гірничі відносини), яка має бути досліджена (геологічні відносини) на предмет наявності мінеральних ресурсів (надрові відносини) з метою унеможливлення негативних наслідків (екологічні відносини), за порушення встановленого порядку забудови ПЗКК винні особи несуть юридичну відповідальність [635, ст. 24]. Враховуючи застосування поняття «збудови площ залягання корисних копалин» у законодавству про надра, а також у нормах КУпАП, на нашу думку, доцільно запропонувати доповнення до КУпН статтею, що пропонується викласти у наступній редакції, а саме: «збудова площ залягання корисних копалин» - діяльність направлена на розміщення об'єктів будівництва гірничої промисловості на земній поверхні на земній поверхні або в якості підземних споруд, пов'язаних з використанням корисних копалин в масиві гірських порід».

Так, збудова ПЗКК включає дотримання таких загальних вимог, а саме:

- 1.1) проектування і будівництво населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові, забороняється;
- 1.2) збудова ПЗКК загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з ВКК, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням з Держгеонадра України, Держпраці України;
- 1.3) при цьому повинні здійснюватися заходи, які забезпечать можливість ВКК з надр;
- 1.4) збудова ПЗКК місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, допускаються за погодженням з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами;
- 1.5) єдиний порядок забудови ПЗКК загальнодержавного значення встановлюється КМУ [636];
- 1.6) вибір площадок, розроблення містобудівної проектною документації на забудову здійснюється лише за наявності гірничо-

геологічного обґрунтування і підлягають погодженню з територіальними геологічними підприємствами, органами державного гірничого нагляду (та охорони навколишнього природного середовища. 2) Спеціальний дозвіл на забудову ПЗКК.

Враховуючи особливість та важливість інституту ПЗКК доцільно переглянути певні положення ст. 57 КУпАП [577].

З цією метою, пропонуємо викласти ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр» [577], у наступній редакції «Забудова площ залягання корисних копалин, здійснена без належно оформлених вимог та наявності спеціального дозволу, а також, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Також, викликає певні питання зміст ч. 5 ст. 57 КУпАП - отримання доходу у великих розмірах має місце, коли його сума у триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян [577].

Зміст ч. 5 ст. 57 КУпАП [577], не уточнює, відповідно до яких обставин та якими суб'єктами здійснюється отримання доходу та відповідно до якого виду діяльності.

Оскільки, на сьогоднішній день гостро стоїть проблема щодо незаконного видобутку бурштину та отримання незаконного доходу від продажу бурштину-сирцю у великих розмірах.

Поняття «незаконність» видобування корисних копалин слід розуміти як властивість, притаманну певним діям, яку можна визначити лише залежно від

поняття закону. Тому кримінально-правове значення терміна “незаконне” визначається через узагальнюючу дефініцію, вказуючи при цьому на найближчий рід та видову відмінність [637, с. 194-195]. На думку окремих науковців, незаконним визнається видобування корисних копалин з порушенням нормативних вимог щодо одержання спеціального дозволу на користування надрами, зокрема без одержання такого дозволу; до початку або після закінчення терміну його дії, після зупинення дії або анулювання спеціального дозволу; за межами ділянки надр (гірничого відводу), на яку виданий спеціальний дозвіл; видобування іншої корисної копалини, ніж вказано в дозволі, тощо [638, с. 631].

Враховуючи, вище наведене, необхідно внести певні доповнення до ч. 5 ст. 57 КУпАП [577] та викласти її у наступному вигляді: «отримання доходу від незаконного видобутку корисних копалин у великих розмірах має місце, коли його сума у триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян».

До третьої групи правопорушень у сфері надрокористування, безпосереднім об’єктом яких є відносини в галузі проведення робіт щодо геологічного вивчення надр.

Геологічне вивчення надр є одним з найголовніших напрямків у сфері надрокористування. Геологічне вивчення надр здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення і оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з’ясування гірничо-технічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов’язаних з видобуванням корисних копалин.

Відповідно до ст. 37 КУпН проведення робіт по геологічному вивченню надр організується та координується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр на основі державних

комплексних або цільових програм, міжгалузевих і галузевих планів, проектів, відповідних норм і правил [305]. Законодавство про надра, зокрема, ст. 60 КУпН встановлює, що головним завданням державного контролю та нагляду за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороною спрямовані є забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України [305].

Однією із головних напрямів ГВН – є представлення достовірної інформації щодо будови надр, відповідно до якої у подальшому буде проводитись видобуток корисних копалин. Тому, видається доцільним внести певні зміни до ст. 58 КУпНта викласти у наступній редакції, а саме: «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр, яке може призвести чи призвело до недостовірної оцінки розвіданих запасів корисних копалин або умов для будівництва та експлуатації підприємств по видобуванню корисних копалин, а також підземних споруд, не зв'язаних з видобуванням корисних копалин, надання недостовірної інформації щодо будови надр та приховування такої інформації, втрата геологічної документації, дублікатів проб корисних копалин і керна, необхідних при подальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ».

Виходячи із вище зазначеного аналізу норм КУпАП у сфері надрокористування, можна зробити висновок, що адміністративне правопорушення у сфері надрокористування це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, що посягають на право державної власності на надра, порядок охорони та використання корисних копалин, за яке законодавством України встановлюється адміністративна відповідальність.

Аналіз адміністративних деліктів за порушення законодавства у сфері надрокористування, склади яких містяться у КУпАП [577], дають можливість

для певної їх класифікації із поділом на основні групи адміністративних порушень. Зазначену групу правопорушень у сфері надрокористування, відповідно до КУпАП визначають склади деліктів певної спрямованості. На нашу думку, їх можна поділити на: 1). земельні правопорушення, що пов'язані із використанням поверхневого шару ґрунту у разі здійснення видобутку корисних копалин (ст.ст. 53-3; 53-4 КУпАП); 2). земельні правопорушення, що пов'язані із відновленням поверхневого шару ґрунту, шляхом рекультивації (ст. 54 КУпАП); 3). Правопорушення у сфері надрокористування, пов'язані із порушенням права державної власності на надра; 4) правопорушення щодо охорони надр; 5) правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

Таким чином, на основі вищенаведеного, можна зробити наступні висновки.

Зазначено, що забезпечення законності у сфері надрокористування лише шляхом встановлення правових приписів вже є не ефективним і потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності для створення належних умов для раціонального використання ресурсів надр.

З'ясовано, що інститут адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування є міжгалузевим інститутом, оскільки охоплює не тільки правовідносини у сфері надрокористування, а і у сфері земельних відносин.

Досліджено склад адміністративного правопорушення у сфері надрокористування: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктами, суб'єктивна сторона адміністративного правопорушень у сфері надрокористування. Дослідженню склад правопорушень у сфері земельних відносин, що пов'язані із відносинами у сфері надрокористування, а саме: зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3

КпАП) та незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КпАП), ст. 54 КУпАП.

Доведено, що склади адміністративних правопорушень, що закріплені в ст.ст. 53-3; 53-4; 54 КУпАП, носять міжгалузевий характер, оскільки безпосередньо відносяться як до правопорушень у сфері земельних відносин, так і до правопорушень у сфері надрокористування.

Встановлена необхідність, застосування у нормах ст. ст. 53-3 та 53-4 КУпАП єдиного поняття – «поверхневий шар земель»; доповнення вище зазначених статей змістом - «незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель в разі самовільного використання надр».

Доведено, доцільність об'єднання змісту ст. ст. 53-3; 53-4 КУпАП в єдину статтю та викласти у наступній редакції, а саме: ст. 53-3 КУпАП «Незаконне заволодіння поверхневим шаром земель - Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель - тягне за собою накладення штрафу на громадян від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Запропоновано, внести доповнення до ч. 2 ст. 54 КУпАП – «не проведення рекультивації порушених земель, у зв'язку із проведенням гірничих робіт, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

З метою вдосконалення законодавства, щодо охорони земель при здійсненні господарської діяльності, запропоновано внести доповнення до: 1) ст. 35 Закону України «Про охорону земель», а саме: «забезпечувати захист земель при здійсненні геологічного вивчення надр та видобутку корисних копалин, шляхом дотримуватися нормативів та правил встановлених при здійсненні поверхневого шару ґрунту»; 2) ст. 36 Закону України «Про охорону земель» таким змістом, а саме: «При здійсненні господарської діяльності на землях лісогосподарського призначення, водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення мають бути забезпечені заходи щодо охорони земель на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження їх продуктивності». Надано визначення «ґрунтового покриття» - сукупність ґрунтових різновидів, що характерна для певної території.

Досліджено склад адміністративного правопорушення у сфері надрокористування. Виділена групи правопорушень у сфері надрокористування: 1 група правопорушень – порушенні права державної власності на надра; 2 група – правопорушення щодо охорони; 3 група - правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

Встановлено, що інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування має значні недоліки, як у частині як самої побудови норм, так і в частині змісту санкцій.

Запропоновано викласти у такій редакції: 1. ст. 47 КУпАП - «Самовільне користування надрами фізичними особами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі юридичними особами, порушують право власності на надра, - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; 2. ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр», у наступній редакції «Забудова площ залягання корисних копалин, здійснена без належно

оформлених вимог та наявності спеціального дозволу, а також, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; 3. Ч. 5 ст. 57 КУпАП у наступній редакції: «отримання доходу від незаконного видобутку корисних копалин у великих розмірах має місце, коли його сума у триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян»; 4. Ст. 58 КУпНта: «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр, яке може призвести чи призвело до недостовірної оцінки розвіданих запасів корисних копалин або умов для будівництва та експлуатації підприємств по видобуванню корисних копалин, а також підземних споруд, не зв'язаних з видобуванням корисних копалин, надання недостовірної інформації щодо будови надр та приховування такої інформації, втрата геологічної документації, дублікатів проб корисних копалин і керна, необхідних при дальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ». Запропоновано, внести до положень КУпН та КУпАП, дефініцію - «забудова площ залягання корисних копалин» - діяльність направлена на розміщення об'єктів будівництва гірничої промисловості на земній поверхні на земній поверхні або в якості підземних споруд, пов'язаних з використанням корисних копалин в масиві гірських порід».

Надано визначення – «адміністративне правопорушення у сфері надрокористування це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, що посягають на право державної власності на надра, порядок охорони та використання корисних копалин, за яке законодавством України встановлюється адміністративна відповідальність». Встановлена класифікація адміністративних

правопорушень у сфері надрокористування із поділом на основні групи, а саме: 1). земельні правопорушення, що пов'язані із використанням поверхневого шару ґрунту у разі здійснення видобутку корисних копалин (ст.ст. 53-3; 53-4 КУпАП); 2). земельні правопорушення, що пов'язані із відновленням поверхневого шару ґрунту, шляхом рекультивації (ст. 54 КУпАП); 3). Правопорушення у сфері надрокористування, пов'язані із порушенням права державної власності на надра; 4) правопорушення щодо охорони надр; 5) правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

Висновки до розділу 4

Вирішення екологічних проблем, у сфері надрокористування, не можливе без міжнародного співробітництва. Доведено, що наближення законодавства України в сфері охорони навколишнього середовища до законодавства ЄС, у тому числі і у сфері надрокористування, дозволить забезпечити дотримання стандартів і норм при використанні корисних копалин, а також буде сприяти забезпеченню раціонального використання та охорони надр.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачена статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і їх державами-членами, є однією із головних складових політики європейської інтеграції України. Співробітництво у сфері надрокористування розглядається як один із пріоритетних напрямів у відносинах між Україною та ЄС. Політика ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, направлена у першу чергу на дотримання стандартів щодо раціонального використання і охорони природних ресурсів.

Проаналізовано ряд Директив ЄС спрямованих на встановлення єдиних стандартів у сфері надрокористування, а саме: Директива ЄС 2011/92/ЄС; Директивою 2006/21/ЄС; Директива 94/22/ЄС; Директива 2006/118/ЄС. Встановлено, що особливого значення у контексті адаптації законодавства

України до законодавства ЄС, становлять норми Директива ЄС 94/22/ЄС, що встановлює основоположні вимоги щодо процедури надання надр у користування.

Встановлено, що особливого значення у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, становлять норми Директива ЄС 94/22/ЄС, що встановлює основоположні принципові вимоги до процедури надання надр у користування.

З метою вдосконалення законодавства України та у контексті адаптації норм національного законодавства до законодавства ЄС, пропонуємо: внести доповнення до ст. 1 ЗУ «Про відходи» поняттям «відходи видобувної промисловості» - речовини, що належать до продуктів видобутку і переробки мінеральної сировини, що виділяються у процесі розробки родовищ корисних копалин, у результаті їх збагачення та переробки».

З метою вдосконалення законодавчої бази у сфері поводження з відходами видобувної промисловості та адаптації норм українського законодавства до вимог ЄС (Директива 2006/21/ЄС), пропонуємо – формування законодавчого акту «Контроль (нагляд) за використанням відходів гірничих підприємств». Ціллю вище зазначеного законодавчого акту є попередження та мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище відходів гірничих підприємств, забезпечення безпеки людини, контроль і нагляд за використанням відходів гірничих підприємств.

Внесена пропозиція щодо доповнення до Розділу VII ст. 60 КУпН наступними положеннями, а саме: «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, контролю за поводженням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку

користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Проаналізована діяльність Європейської екологічної агенції як органу контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення незалежною інформацією про стан навколишнього середовища та проведенням державного екологічного моніторингу. Зроблено висновок, що співробітництво з Європейською екологічною агенцією є одним з інструментом, що сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, буде сприяти доступу України до Європейської мережі інформації та спостереження за довкіллям, контролю за відходами гірничих підприємств, створенню умов для реалізації програм регулювання безпеки у сфері надрокористування.

Визначені основні етапи формування інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія.

Здійснено дослідження норм законодавства ЄС та законодавства Республіки Італія у сфері надрокористування, а саме: Legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara. Bollettino Ufficiale n. 78, parte prima, del 14 dicembre 1995. ; La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78.; Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006.; La Legge Regionale n 36/80. Досліджена діяльність та проаналізовані функції органу контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія - Polizia Mineraria (Гірничої поліції). Досліджень правові норми, відповідно до яких здійснюється правове регулювання контролю і нагляду - Polizia Mineraria: D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Norme di polizia delle miniere e delle cave.; D. Lgs. n. 624/96 “Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive”.

Проаналізовані повноваження гірничої поліції Республіки Італія, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Встановлені повноваження, до яких належать: розслідування нещасних випадків при здійсненні гірничої діяльності, з метою встановлення відповідальності.

Встановлена доцільність запозичення досвіду гірничої поліції Республіки Італія (Polizia Mineraria), у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС та з метою вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності в Україні.

Проаналізовані проблеми у сфері надрокористування, що пов'язані із незаконним видобутком корисних копалин, у тому числі й бурштину, а також неможливість використання корисних копалин Донецько-Донбаського регіону та Криму. Доведено, що вирішення проблеми незаконного видобутку бурштину має комплексний характер та потребує застосування найбільш дієвих методів адміністративного впливу, що полягають у посиленні ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Обґрунтована доцільність формування спеціального підрозділу Гірничої поліції, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування та її підпорядкування Державної екологічної службі України. Запропоновано прийняття нормативно-правового акту - «Положення про Гірничу поліцію України», у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також з метою посилення ролі інституту контрольно-наглядової діяльності сфері надрокористування.

Встановлено перелік повноважень, прав та обов'язків гірничої поліції щодо здійснення контрольної і наглядової діяльності у сфері надрокористування, а саме: 1) забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час: а) проведення робіт на гірничо-добувних підприємствах; б) розвідки та геологічного вивчення надр; 2) контроль і нагляд за використанням

вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; 3) забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я під час видобутку та переробки корисних копалин та при здійсненні робіт з геологічного вивчення надр; 4) здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надрокористування. Посадові особи Гірничої поліції відповідно до покладених на неї завдань мають право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку: території гірничих підприємств, гірничі відподи; та території де здійснюється незаконне видобування корисних копалин; перевіряти в установленому порядку громадян і юридичних осіб наявність спеціальних дозволів на використання надр; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері надрокористування; зупиняти транспортні засоби та проводити їх огляд, а також проводити огляд знарядь для що використовуються для видобування корисних копалин; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері надрокористування; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними норм законодавства про надра; подавати позови до суду про відшкодування втрат корисних копалин.

Запропоновано визначення поняття «адміністративно-правовий статус гірничої поліції» - урегульоване сукупністю норм адміністративного права юридичне становище, що являє собою сукупність прав, обов'язків, відповідно до яких вони виконують контрольно-наглядових функції з метою охорони ресурсів надр та забезпечення безпеки гірничих підприємств.

Метою діяльності гірничої поліції є здійснення правових та інших заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання ресурсів надр, здійснення державного контролю і нагляду за додержанням

вимог законодавства про надра; запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері надрокористування.

Доведена необхідність, внесення доповнення до ст. 23 Розділу IV Закону України «Про Національну поліцію» щодо створення підрозділів гірничої поліції та прийняття окремого нормативно-правового акту, а саме: Положення «Про Гірничу поліцію України» та викласти у наступній редакції ч. 3 ст. 3 Розділу III Закону України «Про Національну поліцію» та викласти у наступній редакції, а саме: 3. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення; 7) гірничу поліцію.

Зроблено висновок про доцільність передачі гірничої поліції ряду повноважень Державної служби України з питань праці, що зазначені у наступних статтях Положення про Державну службу України з питань праці, а саме: (п. 4. п.п.17, п.п.18, п.п.19, п.п. 51, п.п. 52) -здійснення державного гірничого нагляду з питань: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17); 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18); 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про

такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень (пп. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (пп. 52), а також повноважень Державної служби України з питань праці, щодо: п.п. 2 п. 4 – контролю за поведінням за вибуховими матеріалами та п.п. 29 п.4 - контролю за ліквідацією та консервацією гірничих об'єктів.

Зазначено, що забезпечення законності у сфері надрокористування лише шляхом встановлення правових приписів вже є не ефективним і потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності для створення належних умов для раціонального використання ресурсів надр.

З'ясовано, що інститут адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування є міжгалузевим інститутом, оскільки охоплює не тільки правовідносини у сфері надрокористування, а і у сфері земельних відносин.

Досліджено склад адміністративного правопорушення у сфері надрокористування: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктами, суб'єктивна сторона адміністративного правопорушень у сфері надрокористування. Досліджено склад правопорушень у сфері земельних відносин, що пов'язані із відносинами у сфері надрокористування, а саме: зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3 КпАП) та незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КпАП), ст. 54 КУпАП.

Доведено, що склади адміністративних правопорушень, що закріплені в ст.ст. 53-3; 53-4; 54 КУпАП, носять міжгалузевий характер, оскільки

безпосередньо відносяться як до правопорушень у сфері земельних відносин, так і до правопорушень у сфері надрокористування.

Встановлена необхідність, застосування у нормах ст. ст. 53-3 та 53-4 КУпАП єдиного поняття – «поверхневий шар земель»; доповнення вище зазначених статей змістом - «незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель в разі самовільного використання надр».

Доведено, доцільність об'єднання змісту ст. ст. 53-3; 53-4 КУпАП в єдину статтюта викласти у наступній редакції, а саме: ст. 53-3 КУпАП «Незаконне заволодіння поверхневим шаром земель - Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель - тягне за собою накладення штрафу на громадян від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Запропоновано, внести доповнення до ч. 2 ст. 54 КУпАП – «не проведення рекультивації порушених земель, у зв'язку із проведенням гірничих робіт, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

З метою вдосконалення законодавства, щодо охорони земель при здійсненні господарської діяльності, запропоновано внести доповнення до: 1) ст. 35 Закону України «Про охорону земель», а саме: «забезпечувати захист земель при здійсненні геологічного вивчення надр та видобутку корисних копалин, шляхом дотримуватися нормативів та правил встановлених при

здійсненні поверхневого шару ґрунту»); 2) ст. 36 Закону України «Про охорону земель» таким змістом, а саме: «При здійсненні господарської діяльності на землях лісогосподарського призначення, водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення мають бути забезпечені заходи щодо охорони земель на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження їх продуктивності». Надано визначення «ґрунтового покриву» - сукупність ґрунтових різновидів, що характерна для певної території.

Досліджено склад адміністративного правопорушення у сфері надрокористування. Виділена групи правопорушень у сфері надрокористування: 1 група правопорушень – порушенні права державної власності на надра; 2 група – правопорушення щодо охорони; 3 група - правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

Встановлено, що інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування має значні недоліки, як у частині як самої побудови норм, так і в частині змісту санкцій.

Запропоновано викласти у такій редакції: 1. ст. 47 КУпАП - «Самовільне користування надрами фізичними особами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі юридичними особами, порушують право власності на надра, - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; 2. ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр», у наступній редакції «Забудова площ залягання корисних копалин, здійснена без належно оформлених вимог та наявності спеціального дозволу, а також, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків - тягнуть за собою накладення штрафу

на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; 3. Ч. 5 ст. 57 КУпАП у наступної редакції: «отримання доходу від незаконного видобутку корисних копалин у великих розмірах має місце, коли його сума у триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян»; 4. Ст. 58 КУпНта: «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр, яке може призвести чи призвело до недостовірної оцінки розвіданих запасів корисних копалин або умов для будівництва та експлуатації підприємств по видобуванню корисних копалин, а також підземних споруд, не зв'язаних з видобуванням корисних копалин, надання недостовірної інформації щодо будови надр та приховування такої інформації, втрата геологічної документації, дублікатів проб корисних копалин і керна, необхідних при дальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ». Запропоновано, внести до положень КУпН та КУпАП, дефініцію - «забудова площ залягання корисних копалин» - діяльність направлена на розміщення об'єктів будівництва гірничої промисловості на земній поверхні на земній поверхні або в якості підземних споруд, пов'язаних з використанням корисних копалин в масиві гірських порід».

Надано визначення – «адміністративне правопорушення у сфері надрокористування це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, що посягають на право державної власності на надра, порядок охорони та використання корисних копалин, за яке законодавством України встановлюється адміністративна відповідальність».

Встановлена класифікація адміністративних правопорушень у сфері надрокористування із поділом на основні групи, а саме: 1). земельні правопорушення, що пов'язані із використанням поверхневого шару ґрунту у разі здійснення видобутку корисних копалин (ст.ст. 53-3; 53-4 КУпАП); 2). земельні правопорушення, що пов'язані із відновленням поверхневого шару ґрунту, шляхом рекультивації (ст. 54

КУПАП); 3). Правопорушення у сфері надрокористування, пов'язані із порушенням права державної власності на надра; 4) правопорушення щодо охорони надр; 5) правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу історико-правових аспектів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях знань, аналізу зарубіжного та чинного національного законодавства та практики його застосування, дисертантом здійснено теоретичне узагальнення і нове роз'яснення наукової задачі, що полягає у необхідності вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

1. Досліджені історико-правові аспекти розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Україні. Встановлено, що у період розвитку ранніх цивілізацій на території України палеоліту (кінець IV – початок III тисячоліття до н.е) та мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), закладались підвалини формування інституту надрокористування на території сучасної України. У період трипільської культури (VI–III тис. років до н. е.) отримало значний розвиток отримав управління і контролю у сфері надрокористування, що позначилось впорядкованим вибором земельних ділянок для видобутку корисних копалин, знанням їх видів та формуванням навичок використання корисних копалин, наявність галузевих виробництв, що пов'язана з добуванням корисних копалин. У період Київської Русі і Галицько-Волинського князівства (IX–XIII ст.), значного рівня діставав інститут надрокористування, що позначився наявністю потужної, як на той час мінерально-сировинної бази та контролю і нагляду, водночас, у нормах права не відображалось правове регулювання надрокористування, оскільки земельна ділянка, розглядалась як єдиний природний об'єкт, що включав не тільки територію поверхні землі, а і підземний простір. У період перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського (друга половина XIV ст.) управлінська та контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування не зазнала значних змін та зберігала всі попередні

структури органів управління та контрольно-наглядової діяльності. Період перебування українських земель у складі Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.) позначився: виданням окремих перших кодифікованих актів у сфері надрокористування, а саме: «Гірничих статутів» 1368р. та 1505 р., формуванням інституту гірничої регалії, а згодом - гірничої акцесії, інституту дозвільної діяльності («привілей») на здійснення розвідувальних робіт та запровадження інституту котрольно-наглядової діяльності. У період Українського Козацтва (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.), здійснення контрольно-наглядових повноважень у період Козацької держави здійснювали особи, які отримували право власності або оренди певних територій від гетьмана або козацької громади. У період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.), була створена ефективна система управління і контролю, у тому числі і у сфері надрокористування, що мала чітку та збалансовану структуру системи органів управління і контролю. Значна увага була приділена правовому регулюванню правовідносин у сфері використання та охорони надр. У період перебування земель України у складі Російської імперії інститут контрольно-наглядової діяльності отримав значний розвиток, водночас, постійна зміна органів контрольно-наглядової діяльності, негативно впливала на його вдосконалення і подальше формування. У період перебування України у складі СРСР, наявність системи центральних та республіканських органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування та вплив адміністративно-командної системи, не сприяли розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Період незалежної України позначилось значними вдосконаленням правового регулювання раціонального використання і охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, а також формуванням системи органів управління і контролю у зазначеної сфері.

2. Здійснена періодизація генези контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування а саме: I період: Перший етап палеоліту (кінець IV –

початок III тисячоліття до н.е.); Другий етап мезоліту (10 тис. - 7 тис. рр. до н.е.), Третій етап трипільської культури (VI–III тис. років до н. е.). II період: Київській Русі (IX - XII ст.). III період: перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського і Польського королівства (друга половина XIV - XV ст.). IV Період Українського Козацтва (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.). V Період перебування Західноукраїнських земель складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) імперії (кінець XVIII – початку XX ст.). VI Період. період перебування земель України у складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.), що поділений на етапи: Перший етап (початок XVIII ст.). контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування у період перебування українських земель у складі Російської Імперії під час правління Петра I; Другий етап (середина XVIII ст.- кінець XVIII ст.); Третій етап (кінець XVIII ст.-поч. XIX ст.); Четвертий етап (середина XIX ст. - поч. XX ст.). VII період: перебування українських земель у складі Радянського Союзу (1917 до 1991 рр.), що поділений на етапи: Перший етап (початок XX ст.); Другий етап (30-40 рр. XX ст.); Третій етап (50-60 рр. XX ст.); Четвертий етап 70-80 рр. XX ст. VIII період незалежної України (1990 р. і дотепер), що поділений на етапи: Перший етап (1991-1993 рр.); Другий етап (1993-1998 рр.); Третій етап (поч. 2000-2010 рр.); IV етап (2010-2020 рр.).

3. Виявлені теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності, що стосуються категоріального апарату, який застосовується у межах адміністративно-правової регламентації контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Уточнено поняття «надра» та «надрокористування», як ключових правових дефініцій, у сфері надрокористування, а також суміжних галузях природоресурсового права. Встановлено, що питання щодо визначення дефініції «надра» залишається дискусійним в сучасній юридичній науці, оскільки відноситься, як до правового поняття, так і поняття геологічного.

Обґрунтовано, що юридична категорія «надра» містить наступні

складові, а саме: 1) просторову складову - частина земної кори; поверхня суші; дно водних об'єктів; 2) вертикальну просторову складову, простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння; 3) третя складова - встановлює межі освоєння надр, що трактуються законодавцем, як глибини, що доступні для геологічного вивчення та освоєння. Встановлено, що дефініція «надра» потребує уточнення в частині, що торкається глибини геологічного вивчення та освоєння надр.

Доведена необхідність вдосконалення поняття «надра», що доцільно викласти в наступній редакції, а саме: надра являють собою частину геологічного середовища, що включає гірські породи (корисні копалини), які знаходяться в межах державного кордону держави і території її континентального шельфу та простягається від поверхні землі до меж їх природного розташування в земній корі.

Проаналізована дефініція «надра» за законодавством країн СНД, а саме: законодавство Республіки Казахстан, Республіка Білорусь, Республік Молдова. Встановлено, що поняття «надра», країн СНД мають багато спільних рис, а іноді і повністю збігаються. Проаналізована дефініція «надра» за законодавством ЄС, а саме: Федеральний Гірничий закон ФРН від 13 серпня 1980 р. (Federal Mining Act of 13 August 1980); дефініція «надра» за законодавством Італійської Республіки (Definizione legislativa del sottosuolo) зазначена у ст. 840 Цивільного кодексу Італії (Р.Д. 16 березня 1942 р., №262), Положення «Про надання надр у концесію та одержання дозволів на комунальні землі» (Regolamento per la concessione del sottosuolo e autorizzazione per il suolo comunale) CAPO I. ART. 2. Profili civilistici di diritto minerario - Цивільно-правові профілі гірничого права Італії; Гірничий кодекс Франції, Гірниче законодавство Республіки Польща представлено Законом «Геологічне і гірниче право» («Prawo geologiczne i górnictwo»); Гірничий закон Словенії 2010 р. Razglašam Zakon o rudarstvu (ZRud-1); Гірничий закон 1993 р. Угорщині Act XLVIII of 1993 on Mining; Закон «Про надра» від 5 липня 1995 р. г. № I-1034. Литовської Республіки є Закон «Про надра» від 5 липня 1995 р. г. № I-1034.

Встановлено, що у законодавстві ЄС не має єдиного підходу до визначення дефініції «надра». У законодавстві ЄС застосовуються поняття «ресурси надр», «мінеральні ресурси» та «мінеральна сировина», «гірський простір», «надра», «розкопаний мінерал».

Встановлено, що законодавство про надра не містить визначення поняття надрокористування. Надано визначення поняття «надрокористування» під яким розуміється, діяльність користувачів надр щодо видобутку корисних копалин та їх геологічного вивчення, що здійснюється відповідно до норм законодавства.

Уточнено поняттєво-категоріальний апарат контрольно-наглядової діяльності через такі категорії: «діяльність», «правова діяльність», «соціальна діяльність», «юридична діяльність», «управлінська діяльність», «контроль», «нагляд», «контрольно-наглядова діяльність», «контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування».

Надано визначення поняття «контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування» як діяльності уповноважених органів публічної адміністрації та суб'єктів громадського контролю, що спрямована на здійснення державного контролю і нагляду за повнотою геологічного вивчення надр, за їх раціональним використанням та охороною, забезпеченням безпеки на гірничих підприємствах. Досліджено сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Окреслено ознаки контрольно-наглядової діяльності як окремого різновиду соціальної діяльності загалом і юридичної діяльності зокрема. Встановлено, що контрольно-наглядовій діяльності притаманні дві групи ознак: загальні, що характеризують її як діяльність у цілому, та спеціальні, що визначають її як правове явище. Серед загальних ознак можна виділити такі: 1) наявність компонентів (мета, засіб, результат, процес здійснення), пов'язаних сутнісно-змістовним характером; 2) взаємодію цих компонентів; 3) відносну самостійність. До специфічних ознак контрольно-наглядової діяльності варто

віднести такі: 1) державно-владний характер; 2) цілеспрямований характер; 3) організуючий характер, що забезпечується за допомогою правових засобів; 4) її зміст складають окремі дії уповноважених суб'єктів щодо здійснення контролю й нагляду за підлеглими структурами; 5) ця діяльність пронизує правовим впливом усі сфери суспільного життя, які підлягають правовому регулюванню, забезпечуючи його ефективність.

4. На підставі аналізу наукових джерел адміністративного та екологічного права встановлено сутність, зміст та місце інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Визначено етапи процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері та досліджено їх зміст, проаналізовано механізм контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування (принципи, мету, форми, методи та об'єкт контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері).

Визначено сутність інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування як комплексного правового інституту, що включає правові норми, які регулюють однорідну діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, а також суб'єктів громадського контролю щодо виявлення проблем та усунення конфліктів між владними й підлеглими структурами у сфері надрокористування. Встановлено, що інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування притаманний регулятивно-охоронний характер.

Встановлено, що правовий інститут – це певна група (сукупність) або система правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини. Зазвичай, це порівняно невелика спільність норм, специфіка та автономність якої не виходять за рамки однієї галузі права.

Доведено, що інститут надрокористування регулює однорідну сукупність суспільних відносин, щодо охорони та раціонального використання надр, а також діяльності гірничих підприємств, що пов'язана із

видобутком корисних копалин і забезпечення безпеки при їх розробці. Інститут надрокористування характеризується наступними ознаками, а саме: наявністю однорідних суспільних відносин; самостійність у межах галузі екологічного та природоресурсового права; юридичною єдністю правових норм; регулює відносини у сфері екологічного права та у сфері надрокористування.

Надано визначення, правова охорона надр – врегульована система організаційно-правових, економічних, екологічних та інших заходів, спрямована на: збереження надр як складової навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального їх використання, попередження виснаження й забруднення, що здійснюється з метою комплексного видобутку корисних копалин з надр. Запропоновано, доцільність законодавчого закріплення в КУпН поняття «правова охорона надр». Запропоновано, в КУпН застосовувати поняття - «надання надр з метою подальшого використання їх корисних властивостей».

Доведено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування - 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.

Доведено, що правові норми, що формують інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування належать різним галузям права, а саме: конституційному, адміністративному, цивільному, екологічному, гірничому, земельному, трудовому, тощо, що вказує на його комплексний (міжгалузевий) характер. У зв'язку, із вище наведеним,

наголошується на його комплексному характері. Встановлено, що об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування є діяльність щодо видобутку корисних копалин. Суб'єктами державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр.

Встановлено, що під формою здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, розуміємо способи зовнішнього прояву контрольно-наглядових дій уповноважених суб'єктів. Зазначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування є однією 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.

Встановлено, що 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. Виділено, характерні особливості 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.

5. Досліджено, що органи публічної влади, будучи суб'єктами, що здійснюють контрольно-наглядовою діяльність у сфері надрокористування, утворюють систему органів загальної та спеціальної компетенції: Верховної Рада України, Президента України, Кабінету Міністрів України, як загальної компетенції, а також, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надра України, Державної служба України з питань праці.

Зроблено аналіз системи термінів та їх співвідношення: «суб'єкт» - «суб'єкт права» - «суб'єкт правовідносин» - «суб'єкт адміністративного права» - «суб'єкти державного контролю і нагляду» - «суб'єкти державного контролю і нагляду у сфері надрокористування»; «об'єкта» - «об'єкт контролю» - «об'єкта контролю у сфері надрокористування», дозволило упорядкувати терміни у зазначеної сфері та сформулювати їх дефініції.

Надано визначення: об'єкта контролю у сфері надрокористування, як діяльність певного суб'єкта у сфері надрокористування на яку спрямовуються діяльність центральних органів виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування; суб'єкта державного контролю (нагляду) у сфері надрокористування, якими є центральні органи виконавчої влади, що здійснюють контрольні функції у сфері геологічного вивчення надр та раціонального використання і охорони, а також наглядові функції за веденням робіт з геологічного вивчення надр. предметом контролю у сфері надрокористування є правовідносини, що виникають з приводу дотримання встановленого законодавством про надра порядку щодо повноти геологічного вивчення надр, надання достовірної інформації щодо геологічної будови надр,

дотримання правил використання надр, недопущення самовільного видобутку корисних копалин.

Досліджено співвідношення об'єкта і предмета контролю у сфері надрокористування. Встановлені ознаки державного контролю у сфері надрокористування, що полягають у наявності таких компонентів, як: об'єкти і суб'єкти, межі застосування контролю (контроль за геологічним вивченням надр, за їх використанням та охороною); державно-владний характер; правовий характер; метод державного контролю.

Проаналізовано діяльність Верховної Рада України, Президента України, Кабінету Міністрів України, як органів загальної компетенції, а також, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надра України, Державної служба України з питань праці, як органів спеціальної компетенції, що здійснюють контроль-наглядові повноваження у сфері надрокористування.

Зроблено висновок, що постійне реформування системи органів виконавчої влади суттєво впливає на діяльність публічної адміністрації у сфері надрокористування, не завжди виправдано, а інколи призводить до неефективного виконання публічною адміністрацією поставлених завдань.

Проаналізовано, що суттєвим недоліком, органів публічної влади у сфері надрокористування є наявність дублювання повноважень, що зменшує ефективність їх діяльності. Доведено, що з метою уникнення дублювання контроль-наглядових повноважень у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, доцільно зосередити вище зазначені повноваження у Держекоінспекції України.

Враховуючи, що Держекоінспекція України є єдиним органом, що безпосередньо наділений контрольними та наглядовими повноваженнями, то з метою уникнення дублювання контрольних функції у сфері

надрокористування, у тому числі і геологічного вивчення надр та вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності, видається доцільним, передати повноваження щодо здійснення функції контролю за ГВН Держекоінспекції України.

6. Встановлено, що значну роль у забезпеченні законності й правопорядку у процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування відіграє громадський контроль, який покликаний здійснювати громадські екологічні інспектори.

Доведено, що громадський екологічний контроль у сфері надрокористування є не тільки невід'ємною складовою державного управління, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Громадський екологічний контроль є потужним фактором залучення громадян України до заходів охорони та раціонального використання надр.

Зроблено висновок, що їх діяльність не використовується у повної мірі та з необхідною та можливою ефективністю, що зумовлено низкою соціальних факторів, а також відсутністю належного нормативного забезпечення. Проблемою, що потребує вирішення, є відсутність унормування, зокрема, таких форм здійснення громадського контролю, як громадські слухання, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади. Доведена доцільність прийняття Закону України «Про громадський екологічний контроль» з окремим розділом «Громадський контроль у сфері надрокористування». Запропоновано: внести доповнення до КУпН статтею - «Органи, що здійснюють громадський контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною».

Запропоновано, надати громадським інспекторам, що здійснюють контрольні функції у сфері надрокористування, статус – громадських інспекторів з охорони надр.

Обґрунтовано доцільність залучення до здійснення функції громадського контролю у сфері надрокористування представників екологічних громадських екологічних організацій, як суб'єктів громадського екологічного контролю. Запропоновано доцільність здійснення громадського контролю представниками екологічних громадських організації спільно з громадськими екологічними інспекторами та представниками підрозділу спеціальної гірничої поліції.

Сформульоване визначення поняття «громадського контролю у сфері надрокористування», що являє собою - діяльність громадян та громадських об'єднань, що наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за охороною, раціональним використанням надр з метою перевірки дотримання норм законодавства про надра та попередження, виявлення та усунення правопорушень у цій сфері. Встановлені ознаки громадського екологічного контролю є: 1. об'єднання громадян, що здійснюють контрольну діяльність з певною метою; 2. громадський контроль є інструментом громадської оцінки діяльності підконтрольних об'єктів; 2. складова системи публічного управління.

7. Досліджено формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування. Встановлена генеза розвитку інституту промислової безпеки, охорони праці у сфері надрокористування.

З'ясовано, що формування інституту гірничого нагляду і контролю у сфері надрокористування здійснювалось починаючи з 1991 р., коли був утворений Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду. Досліджено процес становлення та нормативного забезпечення інституту охорони праці у сфері надрокористування, а саме: Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний департамент з

нагляду за охороною праці, Державний комітет України з нагляду за охороною праці, Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна служба України з питань праці.

Зазначено, що інститут охорони праці у сфері надрокористування включає норми, що встановлюють загальні вимоги охорони праці, а також норми, що містять додаткові заходи охорони праці та безпеки праці на гірничих підприємствах.

Зазначено, що гірниче підприємство, що являє собою цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, належить до одного із найнебезпечніших підприємств, а гірнича діяльність потребує застосування особливих заходів забезпечення безпеки людини при геологічному вивченні, розробці надр. Акцентована увага на тому, що контроль і нагляд, повинні охоплювати всю систему заходів зі створення здорових та безпечних умов праці при здійсненні видобутку корисних копалин.

Доведена доцільність, передачі певних повноважень, а саме: додержанням законодавства у сфері охорони праці в частині здійснення державного гірничого нагляду та безпечного ведення робіт на гірничих підприємствах під час видобутку корисних копалин та їх переробки, а також здійснення контролю і нагляду при проведенні геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; під час консервації гірничих підприємств; здійснює контроль за своєчасністю та об'єктивністю розслідування нещасних випадків на гірничому виробництві до повноважень Гірничої поліції. Встановлена доцільність, передачі повноважень: щодо надання гірничих відводів на розробку родовищ корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на

користування надрами в частині державного гірничого нагляду - Державної службі геології та надр України.

8. Встановлені особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування центральним органом виконавчої влади у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Запропоновано, внесення доповнення до ч. 1 ст. 37 КУпН, поняттям «геологічне вивчення надр» - науково-практична діяльність, що направлена на одержання повної і достовірної інформації про геологічну будову надр та виявлення оцінки запасів корисних копалин, дотримання необхідних умов їх розвитку, з метою подальшої розробки корисних копалин, для здійснення якої надра надаються у користування», що має раціональне і ефективне проведення геологічних робіт; повнота вивчення геологічної будови надр; достовірність визначення кількості та якості запасів корисних копалин.

Запропоновано, внесення доповнення до положень ЗКУ, а саме: ст. 95 ЗКУ: «Землекористувачі мають право на здійснення геологічного вивчення надр»; ст. 97 ЗКУ: «використовувати у встановленому порядку земельну ділянку для геологічного вивчення надр, землекористувачі зобов'язані забезпечити необхідний перелік робіт щодо рекультивації порушених земель, з метою попередній стан».

Проаналізоване, співвідношення понять «раціональне використання» та «охорона» надр. Доведено, що раціональне використання надр та їх охорона – категорії нерівнозначні, оскільки охорона стосується надр, як природного об'єкта, а використання надр – корисних копалин, як природного ресурсу. Встановлено, що раціональне використання і охорона надр є різними, але у той же час взаємопов'язаними категоріями.

Доведена доцільність, внесення доповнення до Розділі VI Закону України «Про охорону земель», статтею «Охорона земель у процесі здійснення геологічного вивчення надр видобутку корисних копалин», у

наступної редакції «При здійсненні діяльності, пов'язаної із ГВН та видобутку корисних копалин, забезпечуються: раціональне використання земель; дотримання встановлених законодавством правил проведення геологорозвідувальних робіт та інших робіт, пов'язаних з вилученням і використанням надр; зняття родючого шару ґрунту, його складування, збереження та використання при рекультивації земель».

Надано визначення «охорона надр при здійсненні їх геологічне вивчення» – це забезпечення всебічного дослідження території розповсюдження корисних копалин з застосуванням правил проведення геологорозвідувальних робіт на основі норм чинного законодавства, з метою забезпечення охорони корисних копалин та навколишнього природного середовища.

Надано визначення геологорозвідувальних робіт (ГРР), що являють собою комплекс спеціальних робіт, направлених на пошук, розвідку корисних копалин з метою оцінки їх запасів, дослідження геологічної будови і структури надр.

Внесена пропозиція щодо доповнення положень ст. 1 ГЗУ поняттям геологічна розвідка корисних копалин - комплекс спеціальних робіт і досліджень геологічної будови надр, речовинного складу, кількості, якості, з метою розробки корисних копалин та вивчення їх структури.

Надано визначення «право користування надрами» - це різновид права природокористування, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу використання надр, у процесі геологічного вивчення та видобутку.

Контроль за здійсненням ГВН здійснюється шляхом проведення моніторингу та наукового супроводження виконання особливих умов користування надрами, яке здійснюється спеціалізованими державними геологічними підприємствами, установами та організаціями.

Запропоновано, з метою уникнення дублювання контрольних функцій у сфері надрокористування, запропоновано передати функції контролю за геологічним вивченням надр Державної екологічної інспекції України.

Запропоновано, внести доповнення до ч. 3. ст. 61 КУпН таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Запропоновано, передати Державній службі геології та надр, повноваження щодо нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду. Зроблено висновок щодо доцільності підпорядкування Департаменту державного геологічного контролю, що належить до складу Державної служби геології та надр, Державній екологічній інспекції (як запропоновано Державній екологічній службі). З метою вдосконалення діяльності Департаменту державного геологічного контролю Державної служби геології та надр України, видається доцільним включити до його структури: відділ – контролю за геологічним вивченням надр, до повноважень якого належить контроль за: повнотою вивчення геологічної будови надр; обґрунтованістю напрямів пошукових, розвідувальних та інших робіт з геологічного вивчення надр; повнотою даних про кількість запасів корисних копалин; відповідністю геологорозвідувальних робіт державним контрактам і замовленням та відділ контролю за методичним забезпеченням геологічного вивчення надр, до повноважень якого належатимуть: контроль за застосуванням методик і технологій для геологічного вивчення надр; методичне забезпечення проведення робіт з геологічного вивчення та використання надр.

9. Встановлені особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування, що здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного

нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

З метою формування єдиного органу контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, обґрунтована доцільність посилення ролі Державної екологічної інспекції України, шляхом надання їй статусу служби (Державна екологічна служба України) та статусу правоохоронного органу та подальшим підпорядкуванням її Міністерству Внутрішніх Справ. Наголошено на доцільності підпорядкування спеціальних підрозділів Гірничої поліції Державної екологічної службі України. Запропоновано, внести доповнення Положення «Про Державну екологічну інспекцію України».

Запропоновано, внести доповнення Положення «Про Державну екологічну інспекцію України». Виходячи із змісту Положення «Про Державну екологічну інспекцію України», видається доцільним, відокремити положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням надр та нагляду (контролю) від положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) за використанням земель та викласти його окремим пунктом у наступній редакції (п. п 2 п. 3 Положення Державну екологічну інспекцію України), а саме: 2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони надр. Також, потребує доповнення і абзацу б. п. п 2 п.4 Положення Про Державну екологічну інспекцію України). Пропонується викласти його у наступній редакції, а саме: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, вимог законодавства: про охорону надр, щодо: забезпечення повноти геологічного вивчення, раціонального,

комплексного використання надр; раціонального використання розкритих порід і відходів виробництва; застосуванням раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин; збереженням запасів корисних копалин родовищ, що консервуються; безпечним для людей, майна і навколишнього природного середовища веденням робіт. раціональним використанням відходів переробки; недопущенням самовільного користування надрами; додержанням встановленого законодавством порядку надання надр у користування; недопущенням шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами; охороною родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів; запобіганням самовільній забудові площ залягання корисних копалин; запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Запропоновано, внесення доповнення до Розділу VII ст. 60 Кодексу України про надра та викласти його у наступній редакції, а саме: «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, контролю за поведінням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Запропоновано, внести доповнення до ч. 3. ст. 61 Кодекса України про надра таким змістом, а саме: «Державний контроль за використанням і охороною надр та їх геологічним вивченням у межах своєї компетенції здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Обґрунтована необхідність зосередження повноважень щодо контролю і нагляду та геологічного вивченням надр та контролю за анулюванням спеціальних дозволів на користування надрами у Державної екологічної інспекції України та передачі зазначених повноважень від Державної служби геології та надр України.

Запропоновано вдосконалення структури Державної екологічної інспекції України та посилення ролі контрольно-наглядової діяльності, шляхом формування у межах її структури відділу екологічного нагляду (контролю) за раціональним використанням та охороною надр.

10. Досліджено, що вирішення екологічних проблем, у сфері надрокористування, не можливе без міжнародного співробітництва. Доведено, що наближення законодавства України в сфері охорони навколишнього середовища до законодавства ЄС, у тому числі і у сфері надрокористування, дозволить забезпечити дотримання стандартів і норм при використанні корисних копалин, а також буде сприяти забезпеченню раціонального використання та охорони надр.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачена статтею 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і їх державами-членами, є однією із головних складових політики європейської інтеграції України. Співробітництво у сфері надрокористування розглядається як один із пріоритетних напрямів у відносинах між Україною та ЄС. Політика ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, направлена у першу чергу на дотримання стандартів щодо раціонального використання і охорони природних ресурсів.

Проаналізовано ряд Директив ЄС спрямованих на встановлення єдиних стандартів у сфері надрокористування, а саме: Директива ЄС 2011/92/ЄС; Директивою 2006/21/ЄС; Директива 94/22/ЄС; Директива 2006/118/ЄС. Встановлено, що особливого значення у контексті адаптації законодавства

України до законодавства ЄС, становлять норми Директива ЄС 94/22/ЄС, що встановлює основоположні вимоги щодо процедури надання надр у користування.

Встановлено, що особливого значення у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, становлять норми Директива ЄС 94/22/ЄС, що встановлює основоположні принципові вимоги до процедури надання надр у користування.

З метою вдосконалення законодавства України та у контексті адаптації норм національного законодавства до законодавства ЄС, пропонуємо: внести доповнення до ст. 1 ЗУ «Про відходи» поняттям «відходи видобувної промисловості» - речовини, що належать до продуктів видобутку і переробки мінеральної сировини, що виділяються у процесі розробки родовищ корисних копалин, у результаті їх збагачення та переробки».

З метою вдосконалення законодавчої бази у сфері поводження з відходами видобувної промисловості та адаптації норм українського законодавства до вимог ЄС (Директива 2006/21/ЄС), запроновано – формування законодавчого акту «Контроль (нагляд) за використанням відходів гірничих підприємств». Ціллю вище зазначеного законодавчого акту є попередження та мінімізація негативного впливу на навколишнє природне середовище відходів гірничих підприємств, забезпечення безпеки людини, контроль і нагляд за використанням відходів гірничих підприємств.

Запроновано, внести доповнення до Розділу VII ст. 60 КУпН наступними положеннями, а саме: «Державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, контролю за поводженням із відходами видобувної промисловості, спрямовані на забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку

користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України».

Проаналізована діяльність Європейської екологічної агенції як органу контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення незалежною інформацією про стан навколишнього середовища та проведенням державного екологічного моніторингу. Зроблено висновок, що співробітництво з Європейською екологічною агенцією є одним з інструментом, що сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері надрокористування, буде сприяти доступу України до Європейської мережі інформації та спостереження за довкіллям, контролю за відходами гірничих підприємств, створенню умов для реалізації програм регулювання безпеки у сфері надрокористування.

Визначені основні етапи формування інституту контрольної-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія. З'ясовані тенденції розвитку законодавства Республіки Італія та встановлені історичні періоди формування цього інституту, а саме: I період Кам'яна доба; II період. Бронзова доба (кінець IV- початок I тис. до РХ); III період. III ст. до РХ.; IV період. епоха Відродження (XIV - XVI ст.); V період. Середина XVIII ст.; VI період (сучасний) поч. XX ст. та по сьогоднішній час. Зазначено, що I-II історичні періоди зазначені, з метою дослідження формування інституту надрокористування, формування норм права отримає свій розвиток починаючи із III історичного періоду.

Здійснено дослідження норм законодавства ЄС та законодавства Республіки Італія у сфері надрокористування, а саме: Legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara. Bollettino Ufficiale n. 78, parte prima, del 14 dicembre 1995. ; La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78.; Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno

accademico 2005-2006.; La Legge Regionale n 36/80. Досліджена діяльність та проаналізовані функції органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування Республіки Італія - Polizia Mineraria (Гірничої поліції). Досліджень правові норми, відповідно до яких здійснюється правове регулювання контролю і нагляду - Polizia Mineraria: D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Norme di polizia delle miniere e delle cave.; D. Lgs. n. 624/96 “Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive”.

Проаналізовані повноваження гірничої поліції Республіки Італія, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Встановлені повноваження, до яких належать: розслідування нещасних випадків при здійсненні гірничої діяльності, з метою встановлення відповідальності.

Встановлена доцільність запозичення досвіду гірничої поліції Республіки Італія (Polizia Mineraria), у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС та з метою вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності в Україні.

11. Проаналізовані проблеми у сфері надрокористування, що пов’язані із незаконним видобутком корисних копалин, у тому числі й бурштину, а також неможливість використання корисних копалин Донецько-Донбаського регіону та Криму. Доведено, що вирішення проблеми незаконного видобутку бурштину має комплексний характер та потребує застосування найбільш дієвих методів адміністративного впливу, що полягають у посиленні ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Обґрунтована доцільність формування спеціального підрозділу Гірничої поліції, як органу контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування та її підпорядкування Державної екологічної службі України. Запропоновано прийняття нормативно-правового акту - «Положення

про Гірничу поліцію України», у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також з метою посилення ролі інституту контрольно-наглядової діяльності сфері надрокористування.

Встановлено перелік повноважень, прав та обов'язків гірничої поліції щодо здійснення контрольної і наглядової діяльності у сфері надрокористування, а саме: 1) забезпечення безпеки та здоров'я працівників під час: а) проведення робіт на гірничо-добувних підприємствах; б) розвідки та геологічного вивчення надр; 2) контроль і нагляд за використанням вибухових речовин, з метою забезпечення безпеки працівників; 3) забезпечення безпеки праці на робочому місці та охорони здоров'я під час видобутку та переробки корисних копалин та при здійсненні робіт з геологічного вивчення надр; 4) здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері надрокористування. Посадові особи Гірничої поліції відповідно до покладених на неї завдань мають право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку: території гірничих підприємств, гірничі відподи; та території де здійснюється незаконне видобування корисних копалин; перевіряти в установленому порядку громадян і юридичних осіб наявність спеціальних дозволів на використання надр; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері надрокористування; зупиняти транспортні засоби та проводити їх огляд, а також проводити огляд знарядь для що використовуються для видобування корисних копалин; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері надрокористування; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними норм законодавства про надра; подавати позови до суду про відшкодування втрат корисних копалин.

Запропоновано визначення поняття «адміністративно-правовий статус гірничої поліції» - урегульоване сукупністю норм адміністративного права юридичне становище, що являє собою сукупність прав, обов'язків, відповідно до яких вони виконують контрольно-наглядових функції з метою охорони ресурсів надр та забезпечення безпеки гірничих підприємств.

Метою діяльності гірничої поліції є здійснення правових та інших заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання ресурсів надр, здійснення державного контролю і нагляду за додержанням вимог законодавства про надра; запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням у сфері надрокористування.

Доведена необхідність, внесення доповнення до ст. 23 Розділу IV Закону України «Про Національну поліцію» щодо створення підрозділів гірничої поліції та прийняття окремого нормативно-правового акту, а саме: Положення «Про Гірничу поліцію України» та викласти у наступній редакції ч. 3 ст. 3 Розділу III Закону України «Про Національну поліцію» та викласти у наступній редакції, а саме: 3. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення; 7) гірнича поліція.

Зроблено висновок про доцільність передачі гірничої поліції ряду повноважень Державної служби України з питань праці, що зазначені у наступних статтях Положення про Державну службу України з питань праці, а саме: (п. 4. п.п.17, п.п.18, п.п.19, п.п. 51, п.п. 52) -здійснення державного гірничого нагляду з питань: а) правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації; б) додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час досліднопромислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин; в) додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини; г) правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього

природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, тощо (пп.17); 2) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері гірничих відносин на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної промисловості, під час проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації, ліквідації або консервації гірничих підприємств (пп.18); 3) здійснення нагляду (контролю) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (пп. 19); 4) складання у випадках, передбачених законом, протоколів про адміністративні правопорушення, розгляд справ про такі правопорушення і накладання адміністративних стягнень (пп. 51); 5) зупинення, припинення, обмеження експлуатації підприємств, окремих виробництв, цехів та інших виробничих об'єктів шляхом видачі відповідного розпорядчого документа у передбачених законодавством випадках, а також анулювання виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень, які створюють загрозу життю працівників (пп. 52), а також повноважень Державної служби України з питань праці, щодо: п.п. 2 п. 4 – контролю за поведінням за вибуховими матеріалами та п.п 29 п.4 - контролю за ліквідацією та консервацією гірничих об'єктів.

12. Зазначено, що забезпечення законності у сфері надрокористування лише шляхом встановлення правових приписів вже є не ефективним і потребує забезпечення дієвого механізму державного примусу із застосуванням норм адміністративної відповідальності для створення належних умов для раціонального використання ресурсів надр.

З'ясовано, що інститут адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надрокористування є міжгалузевим інститутом, оскільки охоплює не тільки правовідносини у сфері надрокористування, а і у сфері земельних відносин.

Досліджено склад адміністративного правопорушення у сфері надрокористування: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктами, суб'єктивна

сторона адміністративного правопорушень у сфері надрокористування. Дослідженно склад правопорушень у сфері земельних відносин, що пов'язані із відносинами у сфері надрокористування, а саме: зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53-3 КпАП) та незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53-4 КпАП), ст. 54 КУпАП.

Доведено, що склади адміністративних правопорушень, що закріплені в ст.ст. 53-3; 53-4; 54 КУпАП, носять міжгалузевий характер, оскільки безпосередньо відносяться як до правопорушень у сфері земельних відносин, так і до правопорушень у сфері надрокористування.

Встановлена необхідність, застосування у нормах ст. ст. 53-3 та 53-4 КУпАП єдиного поняття – «поверхневий шар земель»; доповнення вище зазначених статей змістом - «незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель в разі самовільного використання надр».

Доведено, доцільність об'єднання змісту ст. ст. 53-3; 53-4 КУпАП в єдину статтю та викласти у наступній редакції, а саме: ст. 53-3 КУпАП «Незаконне заволодіння поверхневим шаром земель - Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель - тягне за собою накладення штрафу на громадян від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Запропоновано, внести доповнення до ч. 2 ст. 54 КУпАП – «не проведення рекультивації порушених земель, у зв'язку із проведенням

гірничих робіт, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

З метою вдосконалення законодавства, щодо охорони земель при здійсненні господарської діяльності, запропоновано внести доповнення до: 1) ст. 35 Закону України «Про охорону земель», а саме: «забезпечувати захист земель при здійсненні геологічного вивчення надр та видобутку корисних копалин, шляхом дотримуватися нормативів та правил встановлених при здійсненні поверхневого шару ґрунту»; 2) ст. 36 Закону України «Про охорону земель» таким змістом, а саме: «При здійсненні господарської діяльності на землях лісогосподарського призначення, водного фонду, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення мають бути забезпечені заходи щодо охорони земель на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження їх продуктивності». Надано визначення «ґрунтового покриву» - сукупність ґрунтових різновидів, що характерна для певної території.

Досліджено склад адміністративного правопорушення у сфері надрокористування. Виділена групи правопорушень у сфері надрокористування: 1 група правопорушень – порушенні права державної власності на надра; 2 група – правопорушення щодо охорони; 3 група - правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

Встановлено, що інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування має значні недоліки, як у частині як самої побудови норм, так і в частині змісту санкцій.

Запропоновано викласти у такій редакції: 1. ст. 47 КУпАП - «Самовільне користування надрами фізичними особами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі юридичними особами, порушують право власності на надра, - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від десяти до

тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; 2. ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр», у наступній редакції «Забудова площ залягання корисних копалин, здійснена без належно оформлених вимог та наявності спеціального дозволу, а також, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; 3. Ч. 5 ст. 57 КУпАП у наступної редакції: «отримання доходу від незаконного видобутку корисних копалин у великих розмірах має місце, коли його сума у триста і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян»; 4. Ст. 58 КУпНта: «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр, яке може призвести чи призвело до недостовірної оцінки розвіданих запасів корисних копалин або умов для будівництва та експлуатації підприємств по видобуванню корисних копалин, а також підземних споруд, не зв'язаних з видобуванням корисних копалин, надання недостовірної інформації щодо будови надр та приховування такої інформації, втрата геологічної документації, дублікатів проб корисних копалин і керна, необхідних при дальшому геологічному вивченні надр і розробці родовищ». Запропоновано, внести до положень КУпН та КУпАП, дефініцію - «забудова площ залягання корисних копалин» - діяльність направлена на розміщення об'єктів будівництва гірничої промисловості на земній поверхні на земній поверхні або в якості підземних споруд, пов'язаних з використанням корисних копалин в масиві гірських порід».

Надано визначення – «адміністративне правопорушення у сфері надрокористування це суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння (дія або

бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, що посягають на право державної власності на надра, порядок охорони та використання корисних копалин, за яке законодавством України встановлюється адміністративна відповідальність».

Встановлена класифікація адміністративних правопорушень у сфері надрокористування із поділом на основні групи, а саме: 1). земельні правопорушення, що пов'язані із використанням поверхневого шару ґрунту у разі здійснення видобутку корисних копалин (ст.ст. 53-3; 53-4 КУпАП); 2). земельні правопорушення, що пов'язані із відновленням поверхневого шару ґрунту, шляхом рекультивації (ст. 54 КУпАП); 3). Правопорушення у сфері надрокористування, пов'язані із порушенням права державної власності на надра; 4) правопорушення щодо охорони надр; 5) правопорушення щодо правил проведення робіт по ГВН.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білецький В., Гайко Г. Історія гірництва як складова цивілізаційного поступу: актуальність, досягнення і перспективи. *Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність*. № 21. 2012. С.131-143.

2. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів *Науковий вісник НУБІП України: Серія «Право»*. 2011. Вип. 165. Ч.1. С.150 –155.

3. Гойко Г., Білецький В., Мікось Т., Хмура Я. Гірництво й гірничі споруди в Україні та Польщі (нариси з історії). Донецьк: УКЦентр, Донецьке відділення ЦТШ, «Редакція гірничої енциклопедії». 2009. 296 с.

4. Бибииков С.Н., Збеневич В.Г. Археологические разведки в зоне затопления Могилев-Подольской ГЭС. Археологические исследования на Украине в 1968 г. К. 1971. С. 73–77.

5. Мачуська І.Б. Історико-правові аспекти управління земельними ресурсами в Україні. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 220-230.

6. Бурдо Н.Б. Кременева індустрія пам'яток трипільської культури на середньому Дністрі (за матеріалами колекцій Наукових фондів із розвідок Середньодніпровської експедиції 1964 – 1970 рр.). *Археологія*. 2008. № 4. С. 3–8.

7. Толочко П.П. Давня історія України [Текст] : в 3 т. / ред. кол. П. П. Толочко [та ін.] ; НАН України, Ін-т археол. К. : Наукова думка, 1997 . Т. 3 : Слов'яно-Руська доба . Ю. С. Асєєв [та ін.] ; ред. П. П. Толочко. [Б. м.] : [б.в.], 2000. 695 с.

8. Паньков С.В., Вознесенська Г.О. Організація залізодобувного і залізообробного виробництва у давньоруському Києві (про витоки місцевої чорної металургії та металообробки). *Археологія*. 2008. № 3. С. 40-46.

9. Вознесенська Г.О., Недопалко Д.П., С.В. Паньков Чорна металургія та металообробка населення східноєвропейського лісостепу за доби ранніх слов'ян та Київської Русі. К.: [б/в]. 1996. 186с.

10. Тутковский П. А. Побережье р. Норина в Овручском уезде Волынской губ. (геологическое и географическое описание). Труды Общества исследователей Волыни. Житомир: Электр. типография насл. М. Дененмана, 1911. Т. 6. 340 с.

11. Донець О.В. Правове регулювання використання й охорони земель в Україні до 1917 року. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 32. Том 2. С. 146-150.

12. Літопис руський / Пер. з давньорус. Л. Є. Махновця; відп. ред. О. В. Мишанич. К. : Дніпро, 1989. URL: <http://litopys.org.ua/litop/lit.htm>.

13. Грекова Б.Д. Правда Русская. т. II. Под ред. Б. Д. Грекова. : Изд-во Акад. наук СССР. М.-Л. 1947. 862 с.

14. Майкут Х.В. Розвиток інституту речових прав на українських землях за Литовськими Статутами. *Науковий вісник*. № 1 2009. С. 1-12.

15. Гірна Н, Законодавство Великого князівства Литовського другої половини XIV – початку XVI століття: історичний. *Підприємництво, господарство і право*. № 2 2017. С. 225-229.

16. Микулич О. Нафтовий промисел Східної Галичини до середини XIX століття. Дрогобич: Коло, 2004. 32 с.

17. Мірошниченко А. М. Земельне право України: Підручник. 2-ге видання, допов. і перероб. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.

18. Кірін Р. С. Історія гірничого права: навчальний посібник. Дніпропетровськ: Державний ВНЗ «Національний гірничий університет», 2011. 246 с.

19. Stanisław Gajda: Gwara górnicza. W: Górniczy stan w wierzeniach, obrzędach, humorze i pieśniach. Dorota Simonides (red.). Katowice: Śląski Instytut Naukowy, 1988, s. 439. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%96%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%B8%D0%BA>

20. Бедрій М. Козацьке право як історичний тип українського звичаєвого права (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.) Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Випуск 61. С. 78-86.

21. Бойко І.Й. Правове регулювання цивільних відносин в Україні (IX – XX ст.). К. : Атіка, 2012. 348 с.

22. Вовк О.Й. Універсали як джерело міського права гетьманщини другої половини XVII – XVIII століть *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 4. 2019. С. 7-13.

23. Кульчицький В. Козацьке право. Довідник з історії України (А-Я) / за ред. І. Підкови, Р. Шуста. К. : Генеза, 2001. С. 324–325.

24. Грозовський І. М. Звичаєве право запорозьких козаків: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.01. Харків, 1998. 19 с.

25. Універсали українських гетьманів Універсали Івана Мазепи (1687-1709 рр.). / упор.: І. Бутич, НТШ. Серія 1. Київ – Львів. 2002. 757 с.

26. Баран А.В. Діяльність депутатів-українців в Австрійському парламенті (1897–1918 рр.): Історико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Л., 2013. 229 с.

27. Клімова Н. Історія освоєння Бориславського нафтового родовища та екологічні наслідки його експлуатації. Історія української географії.

Всеукраїнський науково-теоретичний часопис. Тернопіль : Підручники і посібники, 2004. Випуск 2 (10). С. 41–42.

28. Петрів Р. Право Австрії та Східної Галичини (70-ті роки XVIII ст. – 70-ті роки XIX ст.). *Право України*. 2000. № 6. С. 117–118.

29. Powszechny Austriacki Kodeks Cywilny z uzupełniającymi ustawami i rozporządzeniami objaśniony orzeczeniami sadu najwyższego. Przez prof. St. Wróblewskiego, część pierwsza (§§ 1–937). Krakow Leon Frommer. Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego pod zarz. J. Filipowskiego, 1914. 796 s.

30. Коритко Л.Я. Співвідношення Австрійського державного та крайового природоохоронного законодавства XIX ст. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 2 (5), 2014. С. 28-35.

31. Законъ зъ дня 21 Липця 1871, дотычно уряженія и круга дѣйствія горничихъ властей. Вѣстникъ законовъ державныхъ для королевствъ и краевъ въ державной думѣ заступленныхъ. Рочникъ 1871. № 77, часть XXXIII. Вѣдень : Тискомъ цѣсарско-королевской надворной и статской печатнѣ, 1871. С. 207–211.

32. Цѣсарскій патентъ зъ дня 23. Мая 1854, (въ Вѣстнику державныхъ законовъ, числ. 146, части LIII., изданной д. 22. Червца 1854), котрымъ выдаеся для цѣлого объема Державы общій горничій законъ. Вѣстникъ краевого Правительства для оуправительственной области Намѣстничества въ Львовѣ. Рокъ 1854. № 242, отдель первый, часть XLII : выдана и розослана дня 6. Грудня 1854. Львовѣ : Въ ц. к. Галицкійской скарбово-державной типографіи, 1854. С. 702–766.

33. Обвѣщенье министерства краевой воздѣланности и горництва зъ дня 1. Грудня 1849, котрымъ оголошуеся въ обще оучреждение аустрійского геологическаго державнаго заведенія. Общій законовъ державныхъ и Правительства вѣстникъ для Цѣсарства Аустріи. Рочникъ 1850. № 57, перва

часть объёма I–XXXV части, выданіи въ мѣсяцяхъ Съчню, Лютомъ и Мартъ 1850. Въдень : Зъ ц. к. надворной и статской тискарнь, 1852. С. 635–636.

34. «Об учреждении Приказа рудокопных дел» августа 24 дня 1700 г. // РГАДА. Ф.396. Оп.2. Кн. 23. Л. 5-7. Подлинник

35. ПСЗ. Т. 4. № 1815.

36. Лоранский, А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений Горного ведомства в России 1700-1900 гг. СПб.: Тип. инж. Г.А. Бернштейна. 1900. 207 с.

37. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах. ПЗС (первое). Т. V. № 3464.

38. Рожков В.И. Берг-компания на магнитной горе Благодати в Сибири и на медвежьих островах в Лапландии. «Горный Журнал». 1885. № 4-7. С. 123.

39. РГИА, ф. 468, оп. 18, д. 69, л. 13.

40. Бестужев-Рюмин К.Н. Василий Никитич Татищев, администратор и историк первой половины XVIII ст. *Древняя и новая история*. 1875. № 1.

41. Проект Горного Положения. ПСЗ Рос. Империи. Соб. I, 1806. Т. XXIX (первое). № 22208. Ст. 805. С. 602

42. Об открытии Департамента Горных и соляных дел. ПЗС (первое). Т XXXI. Ст. 24927.

43. Проект Горного Положения. ПСЗ Рос. Империи. Соб. I, 1806. Т. XXIX (первое). № 22208. Ст. 805. С. 602.

44. Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главных горнодобывающих государствах Западной Европы. СПб., 1896. 628 с.

45. Положение о корпусе горных инженеров. ПЗС (второе). Т. IX. Ст. 6685.

46. Свод учреждений и уставов Горного управления. Собрание законов Российской империи. Т. VII. Ст. 6965.

47. О порядке производства горнопромышленниками подземных работ. СУ. 1880. № 62. Ст. 435.

48. Временные правила об употреблении взрывчатых материалов при горных работах. СУ. 1887. № 92. Ст. 885.

49. О надзоре за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах и о найме рабочих на эти заводы и промыслы. ПЗС (третье). 1892. С. 8402.

50. Положение о округе ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления. ПЗС (третье). 1892. Ст. 9182.

51. Свод Законов Российской Империи. СПб. Т. 7: Уставы монетный, горный и о соли: Устав монетный; Свод учреждений и уставов горных; Свод уставов о соли. СПб. 1857.

52. О социализации земли: Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

53. Об Инспекции Труда: Декрет. СУ РСФСР. 1918. №36. Ст. 474.

54. Декрет «О недрах земли» : от 30.04.1920 г. СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

55. Положение о недрах земли и разработке их : от 07.11.1923 г. СУ РСФСР. 1923. № 54. Ст. 532.

56. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927 «Горное положение Союза ССР» (утв). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=144 26#0>

57. Гірничий кодекс УСРР : постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 1 серпня 1928 р. ЗУ УСРР. 1928. № 22. Ст. 192.

58. Постановление СНК РСФСР от 09.08.1939 г. № 412 «Об утверждении Положения, структуры Горно-технической инспекции при СНК РСФСР и размещения окружных и районных инспекций». СП РСФСР 1940 г. № 7. Ст. 20.

59. Об утверждении положения о Главном управлении государственного горного надзора при Совете Министров СССР: Постановление Совета Министров СССР от 16.12.1947 №4048 СЗ СССР. 1947. №.36. Ст.49.

60. Об образовании Комитета по надзору за безопасным ведением работ промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Гостехнадзор СССР): Постановление Совета Министров СССР от 01.07.1954 №1316. СЗ СССР. 1954. №24. Ст.341.

61. Закон СССР от 09.07.1975 «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» від 9 липня 1975 року URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=778 #0>

62. Кодекс Української РСР про надра від 25 червня 1976 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1976 р. Додаток до № 27. Ст. 225.

63. Про створення державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України : Постанова КМУ від 13 червня 1993 р. № 641. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=641-93-%EF>

64. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34) том 1. С. 34-42.

65. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльності у сільському господарстві: аграрно-правовий аспект : дис. ... док. юрид. наук. 12.00.06; 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 504 с.

66. Теория государства и права : [Учебник для юридических вузов и факультетов]. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. М. : Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. 570 с.

67. Огурцов А.П., Юдин Э.Г. Деятельность / Философский энциклопедический словарь / [Гл. ред. Ильичев Л. Ф., Федосеев П. Н. и др.]. М. : Советская энциклопедия, 1983. 836 с.

68. Шай Р.Я. теоретичні підходи до використання поняття діяльності у сфері реалізації правоохоронних функції. С 221-225. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32455/1/37-221-225.pdf>

69. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев та ін. М. : Совет. энцикл. 1983. 839 с.

70. Юридична деонтологія. Основи юридичної діяльності: навч. посіб. / С.Д. Гусарев, О.Д. Тихомиров. К.: Знання. 2008. 495 с.

71. Новий тлумачний словник української мови: у 4 Т.: 42 000 слів для студ вищ. та сер. Навчальних закладів / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ.: АКОНІТ, 1998. Т.1.А-С. 910 с.

72. Настяк І. Загальнотеоретичний аналіз правової діяльності (в контексті дослідження функційної частини правової системи). *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018.с. 24-28.

73. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : [Монографія] / Л. А. Луць. К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 304 с.

74. Фененко Ю. В. Социология управления : [Учебное пособие]. М. : ПКЦ Альтекс, 2005. 236 с.

75. Давыдов В. В. Теория деятельности и социальная практика. *Вопросы философии*. 1996. № 5. С. 52–62.

76. Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук. Т. 1. Наука логики. М. : «Мысль». 1974. 452 с.

77. Гусарев С.Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. 375 с.

78. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. / В. Н. Карташов ; под ред. Н. И. Матузова. Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та. 1989. 218 с.

79. Теплюк М.О. Правотворчість як діяльність, пов'язана з правом. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 90-97.

80. Бевзюк І. Прокурорська діяльність у системі юридичної діяльності. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 4. 2017. С. 20-28.

81. Шемшученко Ю.С., Оніщенко Н.М. Дія права: інтегративний аспект: моногр. та ін.; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К.: Юридична думка. 2010. 359 с.

82. Несінова С.В. Проблеми юридичної діяльності як різновиду правової роботи в органах України. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія «ЮРИДИЧНІ НАУКИ». 2013. № 1 (4). С. 15-22.

83. Афонін Е.А. Державно-управлінські відносини в Україні : стан і шляхи вдосконалення : наук.-метод. розробка / авт. кол. : Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К. : НАДУ, 2012. 48 с.

84. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. 445 с.
85. Сурмін Ю.П. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. К. : НАДУ, 2010. 32 с.
86. Словник української мови : в 11 т. / За ред. акад. АН УРСР І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1979. Т. 10 : Т – Ф. 658 с.
87. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика / М.К. Якимчук. К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. 2001. 440 с. С. 229–230.
88. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.
89. Американский словарь. Наследие. 3-е изд. Бостон ; Нью-Йорк, 1997. 879 с.
90. Скворцова Н.А. Итальянско-русский словарь. М. : Русский язык, 1977. 944 с
91. Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
92. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
93. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. аграрн. ун-т. К., 2007. 198 с.
94. Голоднова Т.С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративноправові засади. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2019. 230 с.

95. 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.

96. Курило В. І., Світличний О. П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право»*. 2011. Вип. 165. Ч. 1. С. 150–155.

97. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка. 2004. 230 с.

98. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

99. Чуфаровский Ю. В. Юридическая деятельность: понятие и структура, ее ценность и значимость. *Юрист*. 1999. № 4. С. 13–18;

100. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. 218 с.

101. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве. М. : Проспект, 2005. 272 с.

102. Дружинин В. В. Проблемы систематологии. М. : Сов. радио, 1976. 296 с.

103. Новий тлумачний словник української мови / уклад.: Яременко В. В., Сліпушко О. М. Київ: Аконіт, 1999. 489 с.

104. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. Харків: Право, 2000. 520 с.

105. Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия. *Государство и право*. 2006. № 7. С. 31-42

106. Ярема О.Г. Концепція розвитку державної контрольної діяльності. *Науковий вісник* № 2. 2017. С. 236-246.
107. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001 – Т.2. 741 с.
108. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер. 1999. 736 с
109. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури. *Право України*. 2007. № 7. С. 34-37.
110. Панова М. С. Нагляд за дотриманням адміністративного законодавства: адміністративно-правові засади розвитку та становлення : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Міжрегіональна академія управління персоналом. К, 2013. 19 с.
111. Руденко М. Про співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. № 5. С. 29–33.
112. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Нац. ун-т внутрішніх справ. Х, 2002. 95 с.
113. Мельничук С.М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. № 7. 2016. С. 63 – 68.
114. Яковлева Г. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. *Підприємництво, господарство і право*. № 4. 2017. С. 90-93.

115. 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.

116. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 70-77.

117. Каган М. С. Человеческая деятельность : Опыт системного анализа. М. : Политиздат, 1974. 328 с.

118. 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>

119. Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1994. 224 с.

220. Рабинович П. М. Упрочнение законности – закономерность социализма. Л. : Вища школа, 1975. 260 с.

221. Панасюк О.В. Забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні: проблеми розмежування. С. 29-34. URL: file:///C:/Users/User/Desktop/FQe-zVp8D__4_JwfbjaUQSf6RRyJcVNk.pdf

222. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

223. Крижановський А. Ф. Правопорядок суверенної України: становлення та тенденції розвитку (загальнотеоретичне дослідження) : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07.Одеса, 2009. 42 с.

224. Марценко Н. С Теоретико-правове дослідження поняття, сутності та ознак державного управління. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 2 (12). С. 1-7.

225. Пашук Т. І. Теорія юридичних засобів: концептуально-методологічний аспект. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Мат-ли XI регіонал. наук.-практ. конф. (3–4 лютого 2005 р.). Л. : Вид-во юридич. фак-ту ЛНУ ім. Івана Франка. 2005. С. 20–22.

226. Віхров О.П. Теорія держави і права: курс лекцій: навчальний посібник. Чернігів: Десна Поліграф, 2015. 304 с.

227. Світличний О. П. Реалізація загальноприйнятих принципів права в управлінській діяльності земельними ресурсами. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 11. С. 53–58.

228. Папаика А. А. Развитие экономических отношений в среде преобразования промышленного региона : [монография] / А. А. Папаика, В. Г. Саенко, Г. В. Саенко. Донецк : ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского, 2003. 720 с.

229. Мачуська І.Б. Екологічне право: навчальний посібник. К.: КНЕУ. 2009. 301 с.

300. Піголкін А.С. Мова закону. М. : Юрид. літ., 1990. 192 с.

301. Коссіньяк Жерар. Ясне законодавство. Пер. з франц. Нариси з нормотворення. Міжнародний досвід. Книга I. К., 2000. 180 с.

302. Удинцев В. Право на залегающие в недрах ископаемые. *Журнал Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете*. 1897. Кн. IV. С. 43–68.

303. Боровиковский А.Л. В суде и о суде. *Журнал Министерства юстиции*. (№ 7. Сентябрь – № 8. Октябрь). СПб.: Типография Правительствующего Сената, 1897. № 8. С. 79–90.

304. Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. АН СССР. Ин-т государства и права. Москва : Наука, 1974. 156 с.

305. Про надра : Кодекс України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

306. Закон Республіки Казахстан «Про надра та надрокористування» от 27 января 1996 г. № 2828. *Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан*. 1992. № 2. Ст. 49.

307. Законі Киргизької Республіки «Про надра». *Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан*. 1992. № 2. Ст. 49.

308. Кодекс Республіки Білорусь про надра 14 июля 2008 г. № 406-3 URL: http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0800406#load_text_none_1

309. Закон «Про надра» республіки Таджикистан від 20 червня 1994 р. № 983. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2136

310. Закон «Про надра» республіки Узбекистан ввід 23 вересня 1994 р. № 2018-XII. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=815

311. Federal Mining Act of 13 August 1980 (Federal Law Gazette I p. 1310) (Bundesberggesetz). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bbergg/

312. Mineralrohstoffgesetz. Kundmachungsorgan BGBl. I № 38/1999. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40111602>

313. Articolo 840 Codice civile (R.D. 16 marzo 1942, n.262).
Articolo 840 Codice civile (R.D. 16 marzo 1942, n.262).

314. Regolamento per la concessione del sottosuolo e autorizzazione per il suolo comunale per la posa delle infrastrutture per la sistemazione o realizzazione dei servizi tecnologici a rete (Deliberazione Consiglio Comunale n. 114 del 14/12/2004). CAPO I Razionalizzazione degli interventi nel sottosuolo ART. 2. URL:http://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_

amministrativa/amministrazione_trasparente/_campania/_san_giorgio_a_cremano/
010_dis_

315. Code Minier (the French Mining Code) гірничий кодекс.
URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071785>

316. Prawo geologiczne i górnictwo: Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2011 Nr 163 poz. 981). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2011163098>.

317. Razglašam Zakon o rudarstvu (ZRud-1), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji 13. julija 2010. URL: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=99233>

318. Макаренко О.Ю. До питання надр як юридичного поняття, ресурсів надр як об'єкту користування надрами. *Часопис Академії адвокатури України*. 21 (4'2013). *Академія адвокатури України*. 2013. С. 1-7.

319. Шем'яков О. П. Правове регулювання використання та охорони надр: автореф. дис.на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х., 2003. 20 с.

320. Шульга Є.В. Надра як об'єкт адміністративно-правової охорони. URI: <file:///C:/Users/User/Desktop/nedra-kak-osobaya-pravovaya-kategoriya-i-obiekt-administrativnopravovoy-ohrany.pdf>

321. Кірін Р.С. Правове забезпечення видобування корисних копалин: автореф. дис.....на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2007. 15 с.

322. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

323. Білецький В.С. Мала гірнича енциклопедія, т. 1. Донецьк: Донбас, 2004. 640 с.

324. Тектонічна будова України URL: <http://www.geograf.com.ua/physical/school-course/444-tektonichna-budova>.

325. Про охорону земель: Закон України від 18 червня 2003 року № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. ст.349.

326. Водний кодекс України: Кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

327. Конвенція ООН з морського права 1982 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_057/print1337688575529357.

328. Грохольський В.П. Правові основи використання природних ресурсів морського континентального шельфу України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 18. С. 304-312.

329. Омельчук О.В., Загнітко В.М., Курило М.М. Пошуки та розвідка родовищ корисних копалин: Електронний підручник URL: http://www.geol.univ.kiev.ua/lib/poshuky_ta_rozvidka_RKK.pdf

330. Реймерс Н. Ф. Природопользование. Словарь-справочник. Москва: Мысль, 1990. 639 с.

331. Шульга М. В., Лейба Л. В. До питання про природноресурсове право. Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи: зб. матеріалів «круглого столу» (м. Харків, 30-31 жовт. 2015 р.) / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Вид-во ТОВ «Оберіг», 2015. С. 208–211.

332. Дейнега М. Природокористування як правова категорія: проблеми визначення і співвідношення із суміжними поняттями. *Підприємництво, господарство і право*. № 7. 2018. С.1.3 -107.

333. Котеньов О.Г. Принципи права природокористування : дис. ... к.ю.н. : 12.00.06. Х., 2016. 228 с.

334. Григор'єва Т.В. Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.06. Х. 2005. 187 с.

335. Кобецька Н.Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.06. К., 2016. 424 с.

336. Макаренко О. Ю. Правовий режим земель, наданих для використання надр в Україні. Навч. посібник. Кривий Ріг: Видавничий дім, 2012. 320 с.

337. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. ст.457.

338. Заморська Л. І. Інститут права як вираження правової нормативності та його властивості. Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ "ОЮА". Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 79-81.

339. Теорія держави і права. Академ. курс : підручн. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко К., 2006. 400 с.

340. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2008. 336 с.

341. Гаврилюк А.М. Правовий інститут: передумови, підстави та шляхи формування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. С. 101-106.

342. Погребной И М. Теория права: Учебное пособие. Х.: Основа, 2003.128 с.

343. Киримова Е.А. Правовой институт: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Саратов,1998. 23 с.

344. Теорія держави і права: Навчальний посібник /А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 368 с
345. Івчук Ю.Ю. Інститут трудового права. *Право і безпека*. 2003. Т. 2, № 3. С. 81-84.
346. Лісова Т.В. Правова охорона надр: сутність і тенденції розвитку. *Проблеми законності*. 2010. Вип. 112. С 69-76.
347. Плотнікова О. Нормативно-правові вимоги щодо охорони надр. *Юридичний вестник*. 1999. № 4. С. 77 – 80.
348. Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06.. К., 2010. 16 с.
349. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
350. Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами : затв. наказом М-ва екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 р., №303. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_027
351. Правова охорона довкілля : сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / [А. П. Гетьман, А. К. Соколова, Г. В. Анісімова та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана . Харків : Право, 2014. 783 с.
352. Півняк Г.Г., Табаченко М.М., Керування ризиками в гірничодобувній діяльності : монографія. М-во освіти і науки України. Нац. гірн. ун-т. Д.: НГУ, 2015. 288 с.
353. Шем'яков О.П. До питання про зміст права користування надрами. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ (спец, випуск)*. 2001. С. 60-64.

354. Макаренко О.Ю. Проблеми співвідношення права використання надр та землекористування. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 214-221.

355. Закон Україна Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. № 161.-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 46-47, ст.280.

356. Плотнікова О. Комплексність використання надр як основний принцип надрового законодавства. *Право України*. 2000. № 4. С. 84 – 86.

357. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-III. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41, ст.546.

358. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.

359. Сикал М. М. Щодо мети контролю за діяльністю органі та установ державної кримінально-виконавчої служби України. *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. № 1 (3). 2018. С. 78-83.

360. Яковлев В.Ф. Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства. *Правоведение*. 1975. № 1. С. 16-23.

361. Полєніна С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права. *Правоведение*. 1975. № 3. С. 71-79.

362. Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования. *Государство и право*. 2004. № 12 . С. 61–64.

363. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : [Підручник] О. Ф. Скакун. 2–ге вид. К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ. 2010. 520 с.

364. Левицька Н.О. Міжгалузеві нормативно-правові інститути: деякі теоретичні питання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2015. № 14. Т. 1. С. 22-24.

365. Лю Хунянь. Концепт и взгляды на природу в экологическом праве / Лю Хунянь. *Государство и право*. 2010. № 3. С. 79-84.

366. Ольхова Т. О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К. 2016. 212 с.

367. Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. Х. : Право, 2009. 328 с

368. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275. *Урядовий кур'єр* від 17.05.2017. № 89.

369. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. Вип. № 1. 2007. URL: http://novyistryi.at.-ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

370. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: від 27 лютого 2002 р. № 88. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88.

371. Правові форми екологічного контролю : навч. посіб. / [Краснова М. В., Поздняк Е. В, Коваленко Т. П. та ін.] ; за ред. Краснової М. В. . К.: Алерта, 2012. 760 с.

372. Хохлова І. В. Класифікація органів державного контролю у сфері надрокористування. *Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка*. 2014. Вип. 3–4. С. 208–213.

373. Грицан О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. К. 2009. 197 с

374. Грицан О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. К., 2009. 16 с.

375. Стрельник В.В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Х. 2017. 207 с.

376. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади. *Право України*. 2007. № 9. С. 118–131.

377. Світличний О. П. Метод як один із основних елементів змісту управлінської діяльності земельними ресурсами. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 4. С. 59–64.

378. Закон України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України *Відомості Верховної Ради України*. 2019 № 16. ст.70.

379. Біловус Р.В. Особливості правового регулювання державного контролю і нагляду за загальним користуванням надрами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 2. Том 2. 2016.С. 11-15.

380. Крегул Ю.І. Безпека підприємницької діяльності в Україні: адміністративноправовий аспект : монографія / Ю.І. Крегул. Банк. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 240 с.

381. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юридическая литература, 1987. 176 с. С. 49.-56.

382. Рабінович П.М. Філософія права: деякі наукознавчі аспекти. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. № 1 (8). С.36-41.

383. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

384. Шинкарук О.В., Ф. О. Іванов Ф. О. Окремі аспекти класифікації суб'єктів адміністративно-деліктних відносин сфері використання та охорони природних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 108-113.

385. Сапронов О. Елементарний суб'єкт у складі об'єкта державного регулювання системи забезпечення транспортної безпеки України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 4. С. 86-94.

386. Алексеев П. В. Философия: учебник. [3-е изд., перераб. и доп.]. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2003. 608 с.

387. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры: монография. Київ: Наук. думка, 1990. 148 с

388. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

389. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

390. Невмержицький О. І., Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин під час здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. вип. 1(40). С. 82-89.

391. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: [монографія]. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.

392. Архипов, С. И. Субъект права в центре правовой системы. *Государство и право*. 2005. № 7. С. 13–23.

393. Нерсисянц В. С. Проблемы общей теории права и государства. М.: Норма. 2004. 832 с.

394. Адміністративне право України : [підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Коломоець]. – Київ : «Істина», 2008. – 500 с.

395. Мартинюк О.А. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за нотаріальною діяльністю в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2017. 253 с.

396. Собченко В.В. Поняття об'єкта і суб'єкта в управлінні соціальним захистом населення. Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління: Матеріали другої міжнародної міждисциплінарної науково-практичної конференції. Харків. 2001. С. 95-96.

397. Дубинський О.Ю. Об'єкт та предмет відомчого контролю в органах внутрішніх справ України *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2012. Серія ПРАВО. Випуск 18. С. 156-180.

398. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 185 с.

399. Билінін Я. Щодо визначення об'єкта та предмета міжбюджетного контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 8. С. 120–123.

400. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія. Ірпінь: Акад. ДПС України. 2001. 407 с.

401. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. Москва: Политиздат. 1991. 560 с.

402. Философский энциклопедический словарь /Под ред. П.Н. Федосеева. М : ИНФРА-М, 1998. 576 с.

403. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

404. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

405. Алисов Е. А. Финансовое право Украины: учеб. пособ. Харьков: Эспада. 2000. 288 с.

406. Чернявський О. П., Хомутенко В. П., Немченко В. В. Організація і методика податкових перевірок: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури. 2004. 288 с.

407. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

408. Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 50. Ст. 433.

409. Основи конституційного права: підручник/[за ред. В.В. Копейчикова]. К.: Юрінком Інтер, 1998. 288 с.

410. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі. Довкілля для Європи : спец. вид. до п'ятої Всеєвропейської конф. міністрів навколишнього природного середовища. Київ, 2003. 172 с.

411. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 № 1039-хiv. *Відомості Верховної Ради України*. 1999, № 44, ст.391.

412. Про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: Положення № 614 від 25.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>.

413. Про Положення про Державну службу геології та надр України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011. *Офіційний вісник Президента України* від 18.04.2011. 2011. № 9. С. 65. Ст. 544.

414. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275. *Урядовий кур'єр* від 17.05.2017. № 89.

415. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова КМУ від 11 лютого 2015 р. № 96. *Офіційний вісник України*. від 24 березня 2015 р. № 21, стор. 201, стаття 584.

416. Собакарь А.О. Інституційні засади державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. Серія «Економіка, право». 2013. № 2 (61). С. 15–22.

417. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. № 14. 2010. С. 56-61.

418. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16, ст.70.

419. Адміністративний процес. Мультимедійний навчальний посібник / Національна академія внутрішніх справ. URL: www.naiu.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html

420. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління : теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 74 – 79.

421. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ*. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146-154.

422. Сквірський І.О. Ще раз до питання про мету громадського контролю. *Наше право*. 2013. № 9. С. 33-37.

423. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Електронні дані. URL: [http:// www.niisp.gov.ua/articles/109/](http://www.niisp.gov.ua/articles/109/).

424. Денисюк С. Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку. Форум права. 2009. № 2. С. 102–107.

425. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : [монографія] / С. Ф. Денисюк. Х. : ТД «Золота миля», 2010. 368 с.

426. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб]. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.

427. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. 190 с.

428. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *LEX PORTUS* № 6 (20).2019. С. 66-77.

429. Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. Благод. фонд “Екоправо-Львів” : Центр громад. екол. адвокатури “Правнича ініціатива” для центр. та схід. Європи ; Регіон. екол. центр для центр. та схід. Європи. К. : Інформ. агентство “Эхо-Восток”. 1997.140 с.

430. Берзіна С.В. Громадський екологічний контроль : посіб. для громадських інспекторів з охорони довкілля / С.В. Берзіна, В.Є. Борейко, Г.С. Бузан ; за заг. ред. І.О. Яковлева. К. : Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 150 с. (Бібліотека екологічних знань).

431. Екологічне право України. акад. курс : підруч. [Ю. С. Шемшученко, П. Ф. Кулинич, М. В. Краснова та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. [2-ге вид.]. К. : Юрид. думка, 2008. 720 с.

432. Андрейцев В. І. Екологічне право : курс лекцій : [навч. посіб. для юрид. фак. вузів.]. К. : Вентурі, 1996. 208 с.

433. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : Наказ Державного комітету лісового господарства України від 01 березня 2002 р. № 27. *Офіційний вісник України*. 2002. № 13. Ст. 683.

434. Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 24 лютого 2012 р. № 83. *Офіційний вісник України*. 2012. № 23. Ст. 894.

435. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 № 616-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. Стор. 38. Ст. 2336.

436. Іванков Р.Ш. Роль і місце громадськості в екологічному управлінні. URL:<http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12IRSHGEU.pdf>

437. Ларионов Г. А. Общественный экологический контроль. *Государство и право*. 1996. № 2. С. 65-71.

438. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

439. Прокопенко В.І. Трудове право. Підручник. Х.: Консум, 1998. 480с.

440. Про охорону праці. Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/pag>

441. Трудове право України: Академічний курс : підруч. для студ. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін. ; За ред. П. Д.

Пилипенка. 2-е вид., перероб. і доп. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 544 с.

442. Кірін Р. Поняття гірничого підприємства як суб'єкта господарської діяльності. URL: <http://tdp.kpi.ua/wp-content/uploads>.

443. Про затвердження Державних санітарних норм та правил. Наказ МОЗ України № 248 від 8 квітня 2014 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0472-14>.

444. Євстїгнєєв А.С. Правове регулювання дотримання екологічної безпеки при здійсненні спеціального використання нафтогазоносних надр в Україні. Форум права. 2011. № 2. С. 275-281. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2011-2/11eacnvu.pdf>

445. Про газ (метан) вугільних родовищ: Закон України від 21.травня 2009 р. № 1392-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 40. ст.578.

446. Андріїв В.М., Махонева Т.М. Державний громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 28-38.

447. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 № 218. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1991- %D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-1991-%D0%BF).

448. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 №810/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810-1998-%D0%BF>

449. Про утворення Державного департаменту з нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 633. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633-2000-%D0%BF>

450. Про Державний комітет України з нагляду за охороною праці: Указ Президента України від 18.09.2002 № 834/2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/952-2002-%D0%BF>

451. Про утворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 № 590. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/590-2005-%D0%B>

452. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 №1539. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539-2006-%D0%BF>

453. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. №1085/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/905-2010-%D0%BF>

454. Указ Президента України Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України від 06 квітня 2011 р. № 611. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/U408_11?an=198&ed=2012_12_06

455. Булгаков І. М. Становлення та розвиток системи державного управління забезпеченням промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в Україні. дис. ... канд. наук з держ.управ. 25.00.01. Одеса, 2015. 232 с.

456. Про затвердження Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 рр.: Закон України № 178-VII від 4 квітня 2013 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/178-18>

457. Мельник А.В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. спец.12.00.07. Тернопіль, 2019. 205 с.

458. Француз А.А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.07. К. 2016. 203 с.

459. Козяков Д.І. Проблеми застосування адміністративної відповідальності органами Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 4(13). 2016. С. 73-76.

460. Бредіхіна В.Л. Деякі організаційні проблеми здійснення державного контролю та нагляду у сфері використання й охорони надр. *Порівняльно-аналітичне право*. № 3 2016. С. 123-127.

461. Постанова КМУ Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду : Постанова КМУ від 21 лютого 1995 р. № 134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-95-%D0%BF#Text>

462. Сурілова О.О. Державний контроль за додержанням законодавства про надра. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2016. 150-153.

463. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808П. *Офіційний вісник України*. 2013. № 87. Ст. 3221.

464. Керування ризиками в гірничодобувній діяльності : монографія / Г.Г. Півняк, М.М. Табаченко, Р.О. Дичковський, В.С. Фальштинський ; М-во освіти і науки України. Нац. гірн. ун-т. Д.: НГУ. 2015. 288 с.

465. Про затвердження Правил безпеки під час поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення : Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 12 червня 2013 р. № 355. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1127-13#Text>

466. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 №2245- III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2001-%D0%BF>

467. Згадати все: наймасштабніші аварії на українських шахтах за 100 років. URL: <https://dyvys.info/2017/03/03/zgadaty-vse-najmasshtabnishi-avariyi-na/>

468. Історія галузі. URL: <https://www.geo.gov.ua/industry-history/>

469. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 1991 р. № 200. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=200-91-%EF>

470. Положення про Державний комітет України з геології і використання надр: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1991 р. № 219. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

471. Положення про Державний комітет України з геології і використання надр: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 1996 р. № 387. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

472. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів: Указ Президента України від 15 вересня 2003 р. № 1039/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039/2003#Text>

473. Про утворення Державної геологічної служби : Постанова КМУ від 27 грудня 2001 р. № 1748. *Офіційний вісник України*. 2001. № 52. Ст. 2363.

474. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. *Офіційний вісник України* від 17.12.2010. 2010 р. № 94. С. 15. Ст. 3334. Код акта 53839/2010.

475. Рудько Г. І. Правові особливості розпорядження геологічною інформацією під час геолого-економічна оцінки запасів та ресурсів корисних копалин України. *Мінеральні ресурси України*. 2018. №3. С. 26-31.

476. Про державну геологічну службу України : Закон України від 4 листопада 1999 р. № 1216- XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 51. Ст. 456.

477. Про затвердження Правил нормативного забезпечення геологічного вивчення надр : Наказ Державного комітету природних ресурсів України від 13 грудня 2004 р. № 244. Державний комітет природних ресурсів України. *Офіційний вісник України*. 2005. № 7. Ст. 411.

478. Філатова В. К. Правове регулювання геологічного вивчення надр. : дис... канд. наук: спец. 12.00.06. 2009. 240 с.

479. Курило М.М., Андрєєва О.О. Економічна геологія: Методичні рекомендації до виконання практичних робіт для студентів геологічних спеціальностей вищих навчальних закладів. К.: Ніка-Центр. 2014. 104 с.

480. Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2665-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. Ст. 262.

481. Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр в Україні: проблеми теорії, застосування і розвитку законодавства : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас». 2011. 515 с.

482. Рябченко Я.С. Загальні засади використання надр для геологічного вивчення. *Право України*. 2006. № 7. С. 68–71.

483. Малюк Б. І., Бобров О. Б., Красножон М. Д. Надрокористування у країнах Європи і Америки: Довідкове видання. К.: Географіка, 2003. 197 с.

484. Філатова В.К. Правове регулювання геологічного вивчення надр : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.06. Харків, 2008. 17 с.

485. Про затвердження Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.1997 № 432. *Офіційний вісник України*. 1997. № 19. с. 104.

486. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку "Витрати на розвідку запасів корисних копалин". Наказ Міністерства від 26.08.2008 р. № 1090. *Офіційний вісник України*. 2008. № 71. ст. 2414.

487. Ліхошерстов О. О. Регіональні геологічні дослідження – пріоритетний напрям геологічного вивчення надр. *Збірник наукових праць УкрДГРІ*. № 1–2. 2017. С. 70-91.

488. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 434 с.

489. Золотарьова Д.М. Правові засади використання земель для проведення розвідувальних робіт. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. 190 с.

490. Гавриш Н. С. Правовий режим ґрунтів в Україні. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2018. 420 с.

491. Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития. Москва: Ин-т государства и права РАН. 1999. 127 с

492. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды). Москва: Юристъ. 1998. 688 с.

493. Чабаненко М.М., Волох П.В. Юридична категорія «рекультивация земель»: сучасні науково-правові підходи до законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4.2020. С. 110-114.

494. Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-97-%D0%BF>

495. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері геологічного вивчення та

раціонального використання надр і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою геології та надр: Постанова Кабінету Міністрів від 31 жовтня 2018 р. № 913 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/913-2018-%D0%BF>

496. Перчик А. И. Горное право: учебник. – изд-во 2-е, перераб. и доп. / А. И. Перчик. М. : Издательский дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002. 525 с.

497. Краснов Н. И. О понятиях рационального использования и охраны земли. *Государство и право*. 1999. № 10. С. 38-41.

498. Мунтян В. Л. Правовые проблемы рационального природопользования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Киев. 1975. 49 с.

499. Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України. наук.-навч. посіб. / за ред. Н. І. Титової. Львів: ПАІС. 2005. 368 с.

500. Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев: Наукова думка, 1978. 279 с.

501. Ліхошерстов О.О. Регіональні геологічні дослідження – пріоритетний напрям геологічного вивчення надр. *Збірник наукових праць УкрДГРІ*. № 1–2/2017. С. 70-91.

502. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. Київ, 2005. 445 с.

503. Закон України Про охорону земель : Закон України 19 червня 2003. № 962-IV. *Голос України*. 2003 № 139.

504. Про затвердження Положення про стадії геологорозвідувальних робіт на тверді корисні копалини: Комітету України з питань геології та

використання надр. від 15.02.2000 р. № 19 *Офіційний вісник України*, 2000. № 10. Ст. 395.

505. Класифікація запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 травня 1997 р., № 432. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-97-%D0%BF#Text>

506. Питання розпорядження геологічною інформацією. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 939. *Офіційний вісник України*. 2018. № 91. стор. 10. стаття 3019, код акта 92259/2018.

507. Наказ Мінфіну від 26.08.2008 р. № 1090 Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 33 "Витрати на розвідку запасів корисних копалин": Наказ Міністерства фінансів України від 26 червня 2008 р. № 1090. *Офіційний вісник України* 2008. № 71. ст. 2414.

508. Ловинюков В І. Класифікація запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр. *Мінеральні ресурси України*. 1998. № 2. С. 35–38.

509. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України № 615 від 30 травня 2011 року. *Офіційний вісник України*. № 45, стор. 49. стаття 1832. код акта 57127/2011.

510. Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січні 1995 р. № 59. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/59-95-%D0%BF#Text>

511. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5//Офіц . вісн. України. -2015 . - №2.-Ст . 154.

512. Концепція реформування Державної екологічної інспекції. URL: <http://fishindustry.com.ua/konceptsiya-reformuvannya-derzhavno%D1%97-ekologichno%D1%97-inspekci%D1%97/>

513. Аналітична записка Механізми мінімізації корупції в реаліях державного контролю та нагляду за докільям. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note_Ecology-Final.pdf

514. Список: Аварії на шахтах України. URL: <http://miningwiki.ru/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0>

515. Самые масштабные трагедии на шахтах Украины. URL: https://lviv.24tv.ua/ru/samye_masshtabnye_tragedii_na_shahtah_ukrainy_v_celom_pogibli_bolee_500_gornjakov_n891046

516. Обвал породи на шахті «Лісова» на Львівщині. URL: <https://www.5.ua/regiony/obval-u-shakhti-lisova-na-lvivshchyni-khto-zahynuv-i-chomu-stalasia-trahediia-193212.html>

517. Мальований А. Чому Держекоінспекція повинна отримати правоохоронний статус. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/07/30/7261232/>

518. «Бурштинова лихоманка» загрожує екологічною катастрофою. URL: <https://www.dw.com/uk/%D0%B1%D1%83%D1%80%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B019077234>

519. Гулак О. В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України. дис... докт.юрид.наук: 12.00.07. К. 2020. 523 с.

520. Беззахисні інвестори та опір поліції. Чому легальний видобуток бурштину так і не почався. URL: <https://suspilne.media/91807-bezzahisni-investori-ta-opir-policii-comu-legalnij-vidobutok-burstinu-tak-i-ne-pocavsja/>

521. Незаконне видобування бурштину: поліція розпочинає масштабне відпрацювання північних районів Рівненської області. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/37829_Nezakonne_vidobuvannya_burshtinu_policiya_

rozpochina_masshtabne_vidpracyuvannya_pivnichnih_rayoniv_Rivnenskoj_oblast
i.htm

522. “Polizia Mineraria” Bilancio attività di controllo e vigilanza 2001 - 2014
URL: [http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/ambiente/dwd/difsuolo-
attestrat/pol-mineraria/bilanciopoliziamineraria2001_2014.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/ambiente/dwd/difsuolo-attestrat/pol-mineraria/bilanciopoliziamineraria2001_2014.pdf).

523. La polizia mineraria e le pertinenze delle cave e delle miniere: i
confini dell’attività mineraria. URL:
[http://www.quarryandconstructionweb.it/rubriche/collaborazioni/la-polizia-
mineraria-e-le-pertinenze-delle-cave-e-delle-miniere:-i-confini-
dell%E2%80%99attivit%C3%A0-mineraria.htm](http://www.quarryandconstructionweb.it/rubriche/collaborazioni/la-polizia-
mineraria-e-le-pertinenze-delle-cave-e-delle-miniere:-i-confini-
dell%E2%80%99attivit%C3%A0-mineraria.htm)

524. D. Lgs. n. 624/96 «Attuazione delle direttive 92/91/CEE e 92/104/CEE
riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle
industrie estrattive» URL:
[https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=15828
:pug570_15&catid=27&Itemid=137](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=15828
:pug570_15&catid=27&Itemid=137)

525. Охорона довкілля в Угоді про Асоціацію між Україною та ЄС.
Доповідь Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС Брюссель, 18
травня 2017 року. URI: [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-
content/uploads/2018/04/Dovkillia-Fin-6.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-
content/uploads/2018/04/Dovkillia-Fin-6.pdf)

526. Некрасова О. Справжня ціна вугілля в умовах війни на Донбасі:
погляд крізь призму прав людини. ГО «Східноукраїнський центр громадських
ініціатив». Київ : Видавництво ТОВ «АРТ КНИГА», 2017. 140 с.

527. Полезные ископаемые Крыма. URL: [http://rm.krymology.wikia.
com/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D](http://rm.krymology.wikia.
com/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D)

528. Притика О. Вугільна промисловість - чорна діра державного
бюджету чи основа енергетичної безпеки України? *Дзеркало тижня*. 2008. №
14 (693). С. 8-11.

529. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

530. Щодо підготовки Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти): Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 грудня 2011 року. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3334.

531. Гошовський С.В. Мінерально-сировинна стратегія Європейського Союзу. Концептуальні засади. Соціально-економічна та регіональна політика. *Стратегічні пріоритети*. №1(6). 2008. С.74-79.

532. European Technological Platform on Sustainable Mineral Resources. – Leaflet, Dusseldorf: Breuedruk, 2007.

533. TAIEX workshop on Sustainable Mineral Resources. Ljubljana, Slovenia, December 10-11, 2007. URI: <http://www.geo-zs.si/TAIEX/taieux.html>

534. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 415.

535. Сюр Н.В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний ун-т внутрішніх справ. К., 2006. 19 с.

536. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол.: І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін.; за заг. ред. І.А. Грицяка. К.: НАДУ. 2011. 184 с.

537. Романюк Н.І. Нормативно-правова база формування екологічної політики Європейського Союзу. *Особливості внутрішньополітичного розвитку країн та регіонів світу*. 2012. № 20. С. 81–87.

538. Качурінер В.Л. Становлення та розвиток політики Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища та екологічних стандартів виробництва. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 5. – С. 326–331

539. Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля. Проект Європейського Союзу «Додаткова підтримка Міністерства екології і природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки». Посібник. К. 2013. URI: <http://www.greenmind.com.ua/images/meropriyatiya/EC-LEG-Textbook-UA.pdf>

540. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. *Голос України*. 2017. № 110.

541. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC - Statement by the European Parliament, the Council and the Commission // OJ L 102, 11.4.2006, p.15-33.

542. Мачуська І.Б., Світличний О.П. Європейські стандарти надрокористування та їх імплементація в українське законодавство. Спільний Словацько-Український проект європейських стандартів у сфері надрокористування. Пряшів-Тернопіль ФОП Бондарчук І.В. 2018. 90 с.

543. На шляху до Європейського поводження із побутовими відходами видобувної промисловості. Проект міжнародної благодійної організації «Екологіч-право-людина». URI: <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Na-shlyahu-do-yevropejskogo-povodzhennya-z-vidhodamy-vydobuvnoyi-promyslovosti.pdf>

544. Кобецька Н.Р. Імплементація положень Директиви ЄС № 94/22/ЄС у систему надрового законодавства України Екологічне право України. *Науково-практичний журнал*. № 3-4. 2017. С. 22-28.

545. План імплементації Директиви 94/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів. URI: www.kmu.gov.ua/document/.../Dir_94_22.pdf

546. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. № 187. *Відомості Верховної Ради України*. 1998, № 36-37, ст.242.

547. Директива Європейського Парламенту та Ради Водна рамкова Директива 2000/60/ЄС (ВРД) від 23.10.2000 р. К.: Офіційний переклад Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, 2006. 240 с.

5488. Директива Ради 2006/118/ЄС «Про захист від забруднення й виснаження підземних вод» К.: Офіційний переклад Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України. 2006. 55 с.

549. Шестопалов В. М., Набока М. В. Безпечність питної води в Європейському і українському водному законодавстві. *Довкілля та здоров'я*. № 4. 2008. С. 18–25.

550. Леонова О.В. Нормативно-правове регулювання відносин надрокористування в Україні: сучасний стан і перспективи вдосконалення. URI: [file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B0/Desktop/vamsup_2010_2\(5\)_12.pdf](file:///C:/Users/%D0%98%D1%80%D0%B0/Desktop/vamsup_2010_2(5)_12.pdf)

551. Деякі питання Державної природоохоронної служби від 14 серпня 2019 р. № 750 Постанова Кабінету Міністрів. URI: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-derzhavnoyi-prirodoohoronnoyi-sluzhbi-t140819>

552. Черниш Р. Ф. Щодо окремих проблемних питань законотворчості у сфері легалізації видобутку корисних копалин (бурштину-сирцю).

Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського союзу : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 3-4 черв. 2016 р. Херсон : Гельветика, 2016. С. 124–127.

553. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006 Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa Candidato: Monica Uccelli.

554. Bessone M. Proprietà dei suoli, uso di cava e pianificazione territoriale, in Foro amministrativo, 1975, pag.602-611.

555. Cirulli Irelli V. Pianificazione territoriale e interessi minerari, 1985, pag.595.

556. Caccin R. Disciplina giuridica delle cave e torbiere, 1978, pag.595.

557. Monica Uccelli Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006.

558. Monica Uccelli Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006. 127 c.

559. Miniere e cave. URL: <https://www.isprambiente.gov.it/it/progetti/cartella-progetti-in-corso/suolo-e-territorio-1/miniere-e-cave>

560. Regio Decreto l 29 Luglio 1927, n. 1443 Norme di carattere legislative per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel regno (G.U. 23 Agosto 1927, n. 194). URL: http://www.inu.it/wp-content/uploads/rd_29_7_1927_1443.pdf

561. Legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara. Bollettino Ufficiale n. 78, parte prima, del 14 dicembre 1995. URL:

<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:1995;104>

562. La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78 URL: <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:1998-11-03;78>

563. Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006. URL: http://www.legambientecarrara.it/nuovo/wp-content/uploads/allegati/tesi-carrara/Uccelli_Disciplina-agri-marmiferi.pdf

564. La Legge Regionale n. 36/80. URL: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/148/to4_03_003.html

565. L.R. 11 agosto 1997, n. 65 Istituzione dell'Ente per la gestione del "Parco Regionale delle Alpi Apuane". Soppressione del relativo Consorzio. URL: http://www.parcapuane.toscana.it/documenti/lr_65_mod.pdf

566. La Legge Regionale Toscana 3/11/1998 n. 78 URL: <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:1998-11-03;78>

567. Disciplina degli agri marmiferi di Carrara e Massa. Università degli Studi di Parma Facoltà di Giurisprudenza anno accademico 2005-2006. URL: http://www.legambientecarrara.it/nuovo/wp-content/uploads/allegati/tesi-carrara/Uccelli_Disciplina-agri-marmiferi.pdf

568. D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128. Norme di polizia delle miniere e delle cave. URL: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/35/zn64_01_020.html

569. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року № 3268-VI 21.04.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44, ст.457.

570. Стельмах В. Между Руром и Саксонией. Эксперт-Украина. 2005. № 42 (45). URL: <http://www.expert.ua/articles/25/.../1119/>

571. Справжня ціна вугілля в умовах війни на Донбасі: погляд крізь призму прав людини» / Д. Казанський, А. Некрасова, О. Савицький, Ю. Павлов, П. Смірнов, С. Тарабанова, Г. Янова ; за заг. ред. А. Некрасової та В. Щербаченка // ГО «Східноукраїнський центр громадських ініціатив». Київ : Видавництво ТОВ «АРТ КНИГА», 2017. 140 с.

572. Колгушева О. Чорний бізнес: власники нелегальних шахт Донбасу, рятуючись від перевірок, живцем ховають своїх робітників // Інформаційне агентство УНІАН. URL: <http://www.unian.ua/society/630242-chorniyybiznes-vlasniki-nelegalnih-shaht-donbasu-ryatuyuchis-vid-perevirok-jivtsem-hovayut-svojih-robitnikiv.html>

573. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 № 303. *Офіційний вісник України*. 2009. № 46 (30.06.2009). Ст. 1544.

574. Соляник Є. А. Бурштин покривних відкладів Українського Полісся: автореф. дис.... канд. геол. наук: 04.00.01. НАН України. Ін-т геол. наук. К. 2002. 21 с.

575. Галуцько В.В. Правовий стан і напрями законодавчого вдосконалення видобутку бурштину в Україні. *Науковий вісник публічного і приватного права*. Випуск 1. 2015. С. 75-81.

.576. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 827. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/827-94-%D0%BF>

577. Кодекс України про адміністративні правопорушення URL:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/132/94-Вр4>

578. Баранова В. О. Актуальні проблеми законотворчості у сфері легалізації видобутку бурштину. С. 11-16. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями : Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В. В. Галуцько, І. В. Гиренко, О. Ю. Дрозд, С. О. Короєд та ін. К. : «МП Леся», 2015. 136 с.

579. Проект закону «Про видобування та реалізацію бурштину» № 1351-1 від 26.12.2014 р. URL:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH11J1AA.html

580. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин : Закон України від 19.12.2019 № 402-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. ст.141.

581. «Бурштинова» злочинність – витоки, сучасний стан і шляхи подолання. URL: <https://yvu.com.ua/burshtynova-zlochynnist-vytoky-su/>

582. Корнієнко В.Я. Обґрунтування раціональних параметрів віброгідролічного інтенсифікатора для видобутку бурштину: автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.05.06. НАН України, Ін-т геотехн. механіки ім. М.С. Полякова. Д. 2011. 20 с.

583. Надточій П.П. Еколого-економічна оцінка впливу діяльності, пов'язаної, з незаконним видобуванням бурштину на стан довкілля Житомирщини. *Вісник ЖНАЕУ*. № 1 (47). Т 1. 2015. С. 28.- 50.

584. Кірін Р. Поняття гірничого підприємства як суб'єкта господарської діяльності. URL : <http://tdp.kpi.ua/wp-content/uploads>

585. Про затвердження Державних санітарних норм та правил. Наказ МОЗ України № 248 від 8 квітня 2014 року. URL:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0472-14>

586. Діхтієвський П. В., Горин І. І. Правові ознаки законодавчого забезпечення легалізації видобутку бурштину. С. 47-52. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями : Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / Ред. кол. В. В. Галуцько, І. В. Гиренко, О. Ю. Дрозд, С. О. Короед та ін. К. : «МП Леся», 2015. 136 с.

587. Романов В.П. Адміністративно-правові засади обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння в Україні.: дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К. 2017. 215 с.

588. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

589. Ткаченко О. Роль суб'єкта владних повноважень при захисті прав природокористувачів. Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). *Економіко-правовий науково-практичний журнал*. 2010. № 3-4. С. 54-58.

590. Юшкевич О.Г. Новації та недоліки законодавства України у сфері діяльності патрульної поліції. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Харків: ХНУВС. 2015. 352 с. С. 337-340.

591. Сливка М. М. Дис. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис... на канд. юр. наук : спец. 12.00.07. Львів 2018. 210 с.

592. Тюн. В.А. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи : дис... канд. юр. наук : спец. 12.00.07.Л. 2016. 230 с.

593. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

594. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. Посібник. К.: Атіка, 2003. 576 с.

595. Авер'янов В.Б. Виконавча влада та адміністративне право. К.: Видавничий діс «Іп юре». 2002. 668 с.

596. На Волині зупинено незаконне видобування корисних копалин <http://www.kivadm.gov.ua/news/na-volyni-zupyneno-nezakonne-vydobuvannya-korysnyh.html>

597. В ході проведення перевірки в сфері охорони надр на території м. Сєвєродонецьк Луганської області встановлено факт незаконного видобування надр <https://lg.dei.gov.ua/posts/771>

598. Колгушева О. Чорний бізнес: власники нелегальних шахт Донбасу, рятуючись від перевірок, живцем ховають своїх робітників // Інформаційне агентство УНІАН. 31.03.2012. URL: <http://www.unian.ua/society/630242-chorniybiznes-vlasniki-nelegalnih-shaht-donbasu-ryatuyuchis-vid-perevirok-jivtsem-hovayut-svojih-robitnikiv.html>

599. Природные ресурсы Донецкой области. URL: http://www.ua.all.biz/regions/?fuseaction=adm_oda.showSection&rgn_id=24&sc_id=7

600. Білицька М.А. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Серія право. Випуск 25. С. 139-141.

601. Загальна теорія держави і права: Навч. Посібн. / Р.А. Калюжний, С.М. Тимченко, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша. К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В. 2007. 296 с.

602. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення : навч. посіб. / Т.К. Оверковська, Н.М. Опольська; Вінн. нац. аграр. ун-т. Вінниця: ТОВ "ТВОРИ". 2020. 252 с.

603. Теорія держави і права : [навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова]. К. : Юрінком Інтер, 2004. 320 с.

604. Курило В.І., Моторіна Т.С. Основи земельного права України: Навч. Посіб. / За заг. ред. В.З. Янчука. К.: Магістр ХХІ сторіччя, 2006. 160 с.

605. Правознавство: підручник / За ред. В.В. Копейчикова. 7-е вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2003. 736 с.

606. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : дис... на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.07. К. 2008. 419 с.

607. Додин Е.В. Административная деликтология: Курс лекций. Одесса. 1997. 116 с

608. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: дис... на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук: 12.00.07. УАВС. К. 1996. 475 с.

609. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. К.: Вища шк., 1979. 230 с

610. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: дис. ... док. юрид. наук: спец. 12.00.07. НДІ МВС України. К., 2012. 440 с.

611. Шемшученко Ю. С. Административная ответственность в области охраны окружающей среды. К. : Знание УССР, 1987. 47 с.

612. Шульга Є. В. Адміністративна відповідальність за порушення у фері надракористування: дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07. К. 2012. 225 с.

613. Административное право Украины: Перевод с укр. языка учебника «Адміністративне право України» / С.В. Кивалов (общ. ред.); Одесская национальная юридическая академия. Х.: Одиссей, 2004. 880 с.

614. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.

614. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.

615. Коваль Л.В. Адміністративно-деліктні правовідносини. Київ.: Вища школа. 1979. 358 с.

616. Цивільний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003 №№ 40-44, ст.356.

617. Адміністративне право України (структурно-логічні схеми): Навчальний посібник / С.С. Гнатюк, В.В. Новіков, Л.Г. Чистоклетов, В.В. Шишко. Львів: Львівський університет внутрішніх справ. 2006. 196 с.

618. Медведев В.В. Мониторинг почв Украины. Концепция, предварительные результаты, задачи. – Х.: ПФ «Антиква», 2002. 428 с.

619. Земельний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002, № 3-4, ст.27.

620. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. 280 с.

621. Про стан родючості ґрунтів України: національна доповідь / С.А. Балюк, В.В. Медведєв, О.Г. Тараріко та ін. К., 2010. 111 с.

622. Позняк С. П. Ґрунтознавство і географія ґрунтів: підручник. У двох част. 2010. 286 с.

623. Il riconoscimento del suolo. URL: <https://altreconomia.it/il-riconoscimento-del-suolo/>

624. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006). URL: https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/d.lgs_.n._152_2006_t.u._ambientale-1.pdf

625. Смолин Г.В. Правове забезпечення протидії правопорушенням та злочинам у сфері земельних відносин: посібник для практичних працівників органів внутрішніх справ. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2011. 420 с.

626. Берзін П.С. Проблеми визначення окремих ознак складу незаконного заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 89. С. 10-17.

627. Панас Р.М. Раціональне використання та охорона земель. Львів: Новий Світ. 2000, 2008. 352 с.

628. Чернова Н.М. Экологические основы рекультивации земель. М. Наука, 1985. 184 с.

629. Буевский Н.М., Зорин Л.Ф. Рекультивация земель, нарушенных горными работами. Донецк: «Донбасс». 1969. 221 с.

630. Лесная рекультивация / Под ред. Зайцева Г.А., Моторина Л.В., Данько В.Н. М.: Лесная промышленность, 1977. 128 с.

631. Ступаков В.П. Рекультивация земель после промышленного пользования. Кишинёв, 1981. 76 с.

632. Місінкевич А.Л. Поняття рекультивації земель як юридичної категорії. Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. Випуск 559. С.84-88.

633. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К.: Правова єдність, 2009. 496 с.

634. Пашун А.В. Адміністративно-правове регулювання надрокористування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07. К. 2015. 202 с.

635. Кірін Р.С. Міжгалузева природа інституту забудови надроохороних ділянок. URL: <http://repository.knuba.edu.ua/bitstream/handle/987654321/3625/%D0%91%D1%28.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

636. Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 1995 р. № 33. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33-95-%D0%BF>

637. Костенко О.М. Поняття «незаконні дії» в Кримінальному кодексі України (проблеми визначення, тлумачення і кваліфікації) // Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування і визначення: Матер. міжнар. наук-практ. конф. (25-26 жовт. 2001 р., м. Харків). К. Х.: Юрінком Інтер. 2002. С.194 – 195.

638. Уголовный кодекс Украины: Научно-практический комментарий: 3-е изд., доп. / Отв. ред. С.С. Яценко. К.: А.С.К. 2004. 1096 с.

ДОДАТКИ