



ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ (ПО ГОРНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ, БЕЛАРУСИ И МОЛДОВЫ)

И. КОЗЬЯКОВ,

проректор по научной работе – директор Научно-исследовательского института
Национальной академии прокуратуры Украины, кандидат
юридических наук, доцент, заслуженный юрист Украины

SUMMARY

In this paper, based on stories of mining legislation of Ukraine, Belarus and Moldova discussed the concept and the functional purpose of state control over the sound and safe learning, development, utilization of mineral resources and their protection.

* * *

В статье на основе новелл горного законодательства Украины, Беларуси и Молдовы рассматриваются понятие и функциональное предназначение государственного контроля за рациональным и безопасным изучением, освоением, использованием недр и их охраной.

Уровень развития национальной экономики и промышленности во многом зависит от эффективности и качества освоения ресурсов недр, прежде всего объемов и ассортимента добытых полезных ископаемых. В свою очередь это является важным показателем, определяющим качественное изменение природных и социально-правовых процессов и его динамику. В условиях переосмысления подходов к организации недропользования особую значимость приобретает объективная взаимосвязь экономической и правовой сфер, требующая разработки соответствующих правовых средств и механизмов их сбалансирования. Проведение административной реформы, целью которой определено построение эффективной модели публичного управления, сегодня признано одним из основных приоритетов государства.

Реформированием затронута и сфера отношений, связанных с изучением, освоением, использованием и охраной недр. Поиск новых концептуальных решений, направленных на оптимизацию государственного управления комплексом отношений недропользования, порождает необходимость диагностики ряда теоретических проблем, их научного осмысления и наработки предложений

по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере. В результате критического восприятия административных методов регулирования данной области, учета и использования опыта других государств, системного анализа практики правового регулирования горных отношений создаются предпосылки для определения наиболее приемлемых форм и методов государ-

ственного управления.

В определении проблемного ряда данного исследования изначально следует констатировать достаточно глубокую проработку вопросов, связанных с теоретическими основами государственного контроля, в трудах В. Аверьянова, О. Андрийко, В. Беляева, Ю. Битяка и др.; а также управления сферой недропользования, ставшего предметом исследований Г. Башмакова, С. Боголюбова, М. Бринчука, Г. Быстрова, Л. Заславской, Р. Кирина, Б. Клюкина, О. Колбасова, О. Крассова, Н. Малышевой, Н. Мухитдинова, А. Перчика, В. Петрова, Р. Салиевой, В. Семчика, Н. Сыродоева, О. Теплова, Ю. Шемшученко и др.

Отдавая должное вкладу названных ученых в развитие теоретических взглядов на государственное управление и контроль, следует отметить, что в сфере отношений недропользования



до сих пор понятие и функциональное назначение этой формы государственной деятельности в его современной интерпретации остается в тени научных интересов. Исключение составляют лишь диссертационные исследования в области экологического права – А. Р. Мухамедова, О. А. Грицан [1; 2], административного права – А. В. Мартынова [3], экономических наук – Н. А. Корепанова [4], а также фрагментарное освещение этой проблематики в трудах С. А. Дзейтова [5, с. 88-100], С. В. Гудкова [6, с. 162-175] и Р. Р. Ямалетдинова [7, с. 122-143].

Опубликованием этой статьи автор ставит перед собой цель восполнить образовавшиеся пробелы, используя новеллы горного законодательства Украины, Беларуси и Молдовы, рассмотреть с позиций современной правовой науки понятие и функциональное предназначение государственного контроля за рациональным и безопасным изучением, освоением, использованием недр и их охраной.

Несомненно, осуществление контроля и надзора за рациональным и безопасным использованием недр, как особого вида деятельности, является составной частью государственного управления.

В самом общем плане контроль рассматривается автором как проверка, а также наблюдение с целью проверки для противодействия чему-то нежелательному, для выявления, предупреждения и прекращения

противоправного поведения. Представляется, что это определение в наибольшей степени соответствует юридическому содержанию контроля как формы реализации полномочий государственных структур, которая проявляется в конкретной контрольной деятельности.

Исходя из того, что рамки статьи ограничивают возможность обстоятельного анализа всего многообразия взглядов ученых относительно определения понятия контроля, целесообразно остановиться на рассмотрении лишь некоторых из них. Тех, которые могут быть достаточными для выявления сущности рассматриваемого социально-правового феномена.

В научной литературе выделяется несколько аспектов контроля: 1) специфический процесс обеспечения нормального, т.е. запланированного функционирования системы, на основании чего делается вывод, что организация действительно достигает своих целей, решает стоящие перед ней производственные задачи [8; 9]; 2) непрерывный процесс по установлению: а) стандартов деятельности организации, подлежащих соблюдению, а значит и контролю; б) измерения и анализа ее результатов, информация о которых получена с помощью контроля; в) систему действий, обеспечивающих корректировку производственных процессов в соответствии со сделанными выводами и принятыми решениями [10]; 3) элемент управленческой деятельности, задача

которого а) количественная и качественная оценка функционирующей системы, б) учет результатов работы данной организации [11].

Применительно к избранной теме более приемлемым представляется последний аспект контроля. Вместе с тем подобный подход создает проблемы при определении уровня управляемости системы отношений недропользования, построенной на правовых нормах, которые, в конечном счете, и должны быть реализованы с целью получения вполне определенного правового результата. Причем оценка качества функционирования организации в такой системе заключается в определении соответствия (или несоответствия) совершаемых действий и достигнутого результата нормативному предписанию, т.е. тому правовому образу, который, в конечном счете, и должен быть достигнут и на достижение которого сориентирована организация в ее управленческом понимании [12, с. 12-13; 13; 14, с. 76].

Это обстоятельство позволяет мне остановить свой выбор на точке зрения, согласно которой контроль – это основной элемент в структуре функции управления, устанавливающий степень соответствия фактического состояния системы принятым решениям и выявляющий отклонения, а также причины их возникновения [15, с. 82], дополнив ее фразой «с целью последующего их устранения и достижения запланированного



социально значимого результата».

Также существенным дополнением при этом следует признать наличие возможностей «четкой оценки направления развития по сравнению с исходным уровнем и удовлетворительности нынешнего уровня с точки зрения будущего функционирования организации» [16, с. 190-191].

Таким образом, контроль в государственном управлении – это одна из важнейших функций, которая дает возможность: 1) сравнить фактическое состояние в той или другой области с требованиями, которые поставлены перед ней; 2) обнаружить недостатки и ошибки в работе и предупредить их; 3) оценить соответствие осуществления других функций управления задачам, которые поставлены перед ним; 4) сформулировать выводы и принять меры по устранению недостатков и ошибок в работе.

Содержание контроля как функции государства состоит в наблюдении и проверке развития системы и всех ее элементов согласно определенным направлениям, а также в предупреждении возможных ошибок и субъективных неправомерных действий, которые противоречат или служат сдерживающими факторами такого развития. Поэтому контроль в качестве определенного вида деятельности можно рассматривать как самостоятельное действие или как составляющую других видов деятельности государства и функций его органов. При выяс-

нении сущности государственного контроля нужно исходить из того, что это – функция, которую государство осуществляет с целью проверки соблюдения и выполнения поставленных задач, принятых решений и их правомерности [17, с. 347].

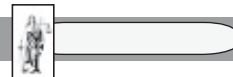
С учетом всего изложенного, контроль можно определить как деятельность специально уполномоченного государственного органа, протекающую в различных формах путем использования таких приемов и способов, как анализ, обследование, проверка, наблюдение, инспектирование, осмотр, получение проб, производство ревизий, надзорной деятельности, а также экспертиз, направленных на поиск и сбор информации о подконтрольных объектах, выявление причин и противоречий между реальным положением дел и заданной моделью конечного результата, определение способов устранения обнаруженных отклонений от модели, разработка мер по стабилизации деятельности подконтрольного объекта.

В Украине, Беларуси и Молдове (горное законодательство [18; 19] и система управления недропользованием которых является самым новым среди государств – участников СНГ, поэтому избрано автором для сравнительно-правового исследования), создана система органов контроля в сфере использования недр, имеющих различную организационную форму и правовое положение в системе органов исполнительной власти.

Задачи государственного контроля и надзора за ведением работ по геологическому изучению недр, их использованием и охраной в законодательстве Украины определяет ст. 60 Кодекса о недрах (далее – КоНУ) [20]. Он направлен на обеспечение соблюдения всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами установленного порядка пользования недрами, выполнение других обязанностей по охране недр, установленных законодательством Украины.

Государственный контроль за геологическим изучением недр (государственный геологический контроль) осуществляется специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по геологическому изучению и обеспечению рационального использования недр (ч. 1 ст. 61 КУоН). Второй формой контроля в сфере недропользования назван государственный надзор за ведением работ по геологическому изучению недр, их использованием и охраной, а также использованием и переработкой минерального сырья (государственный горный надзор)

В результате оптимизации системы центральных органов исполнительной власти Украины [21] специально уполномоченным органом определена Государственная служба геологии и недр Украины [22] (Госгеондра), которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого



направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра экологии и природных ресурсов Украины [23]. Статья 62 КоНУ говорит о полномочиях органов государственного геологического контроля в области геологического изучения недр. Органы Госгеонедр Украины контролируют:

1) выполнение государственных программ геологоразведочных работ;

2) выполнение решений по вопросам методического обеспечения работ по геологическому изучению недр;

3) обоснованность применения методик и технологий, качество, комплексность, эффективность работ по геологическому изучению недр;

4) полноту исходных данных о количестве и качестве запасов основных и совместно залегающих полезных ископаемых;

5) своевременность и правильность государственной регистрации работ по геологическому изучению недр, наличие специальных разрешений на использование недр и соблюдение предусмотренных ими условий;

6) выполнение решений Государственной комиссии Украины по запасам полезных ископаемых;

7) соблюдение во время исследовательской эксплуатации месторождений полезных ископаемых технологий, которые бы обеспечивали необходимое их изучение;

8) сохранение разведывательных горных выработок и буровых скважин для разработки

месторождений полезных ископаемых, а также геологической документации, образцов пород, дубликатов проб, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр.

Органы государственного геологического контроля в пределах своей компетенции обеспечивают решение других вопросов геологического изучения недр.

Для успешной реализации контрольных полномочий органы Госгеонедр Украины наделяются правами: 1) прекращать все виды работ по геологическому изучению недр, которые проводятся с нарушением стандартов и правил и могут вызвать порчу месторождений, существенное снижение эффективности работ или повлечь значительные убытки; 2) приостанавливать деятельность предприятий и организаций, которые занимаются геологическим изучением недр без специальных разрешений или с нарушением условий, предусмотренных этими разрешениями; 3) давать обязательные для выполнения указания (предписания) об устранении недостатков и нарушений во время геологического изучения недр. Порядок осуществления государственного геологического контроля определяется Кабинетом Министров Украины [24].

К специальным органам контроля в сфере горных отношений принадлежит также Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины (Госгор-

промнадзор), которая осуществляет государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения промышленной безопасности на территории Украины, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции.

Госгорпромнадзор является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра чрезвычайных ситуаций Украины. Содержание и характер его деятельности определяется Президентом Украины в соответствующем Положении [25]. Полномочия органов государственного горного надзора по вопросам осуществления надзора за ведением работ по геологическому изучению недр, их использованием и охраной устанавливаются в самостоятельной норме закона (ст. 63 КУоН).

В соответствии с ч. 1 ст. 82 КРБон государственный контроль за использованием и охраной недр осуществляется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и местными исполнительными и распорядительными органами в соответствии с их компетенцией. Эта норма корреспондируется с п. 1. 14 ст. 11 КРБон, закрепляющей контрольную компетенцию министерства в сфере использования и охраны недр.

Задачей государственного контроля за использованием и охраной недр является обеспечение соблюдения недрополь-



зователями требований КРБОН и иных актов законодательства о недрах, в том числе требований технических нормативных правовых актов.

Также государственный контроль за исполнением законодательства в области охраны и рационального использования недр осуществляется Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в пределах его компетенции (п. 3 ст. 82), что вытекает из компетенции данного министерства в сфере, закрепленной в п. 1.5 ст. 12 КРБОН.

Одновременное возложение на различные центральные органы исполнительной власти контрольных функций в сфере недропользования свидетельствует о том, что законодатель избрал путь интеграции и объединил существовавшие ранее геологический контроль и горный надзор в общее понятие: «контроль за исполнением законодательства в области охраны и рационального использования недр». Об этом свидетельствует и закрепление ст. 84 КРБОН единых полномочий должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной недр и государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами.

Одним из средств государственного контроля за использованием и охраной недр, государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами ст. 77

КРБОН называет ведение государственного кадастра недр. В целом порядок осуществления контрольной деятельности государственных органов в указанной сфере, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, устанавливает Совет Министров (п. 1.5 ст. 10).

Парламент Республики Молдова пошел по пути соединения функций геологического контроля и горного надзора в ведении одного центрального органа исполнительной власти – Агентства по геологии и минеральным ресурсам (ст. 76 КоНРМ). Государственному геологическому контролю подлежат: 1) выполнение программ в области геологического изучения и использования недр; 2) качество и эффективность работ по геологическому изучению недр с обоснованным применением методик и технологий; 3) полнота геологического изучения недр; своевременность и правильность государственной регистрации работ по геологическому изучению недр; наличие договоров на пользование участками недр; 4) выполнение недропользователями условий, предусмотренных договорами на пользование участками недр, включая соблюдение лимитов добычи полезных ископаемых и создание фонда ликвидации и рекультивации; 5) ведение геологической и маркшейдерской документации, своевременность и достоверность данных по движению запасов при эксплуатации месторождений полезных ископаемых; 6) выпол-

нение решений и рекомендаций государственной экспертизы геологической информации и государственной экспертизы запасов полезных ископаемых; 7) сохранность разведочных горных выработок и скважин, а также геологической документации, образцов пород, дубликатов проб, которые могут быть использованы для дальнейшего изучения недр; 8) соблюдение положений проектов, стандартов, норм и правил при геологическом изучении недр и эксплуатации месторождений полезных ископаемых, а также при рекультивации нарушенных горными работами земель.

В соответствии с п. 1 ст. 75 КоНРМ задачей государственного горного надзора является обеспечение соблюдения пользователями недр требований по технологии ведения работ, связанных с использованием недрами, и требований, установленных законодательными и нормативными актами, в том числе утвержденными в установленном порядке стандартами, техническими регламентами и правилами. Государственный горный надзор осуществляется Агентством по геологии и минеральным ресурсам в порядке, устанавливаемом Правительством.

В горном законодательстве Молдовы компетенция Агентства по геологии и минеральным ресурсам определена в следующем объеме:

- осуществление в пределах своей компетенции контроля за геологоразведочными работами;



- разработка предложений для перечня полезных ископаемых национального значения;

- осуществление государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр;

- осуществление контроля за организацией и выполнением недропользователями геологического и топографического обслуживания горных работ, за проектной документацией на месте проведения горных работ, за первичной геологической и маркшейдерской документацией в целях учета объемов добычи и потерь.

Осуществление государственного экологического контроля в области недропользования возложено на Министерство экологии и природных ресурсов (далее – МЭиПР) (п. «е» ст. 10).

Определение порядка осуществления государственного контроля за геологическим изучением недр, их рациональным использованием и охраной является компетенцией Правительства в области использования и охраны недр (п. «о» ст. 9 КоНРМ).

Подытоживая сказанное, следует сформулировать некоторые выводы:

1. В системе исполнительной власти целями контроля в недропользовании является обеспечение законности функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, бюджетных учреждений и организаций, субъектов хозяйствования всех форм собственности в области

использования и охраны недр и видах деятельности, с нею связанных.

2. В Украине, Беларуси и Молдове создана система органов контроля, которые имеют различную организационную форму и правовое положение в системе исполнительной власти. Преимущественно в ее составе главенствующую роль играют министерства, которые в основном осуществляют ведомственный (внутриведомственный) контроль за деятельностью подчиненных подразделений (служб) или контроль в сфере реализации закрепленных за ними функций.

3. Содержание контрольной деятельности, объем, формы и методы и функциональное предназначение у различных субъектов существенно отличаются. Для одних органов контроль является основной деятельностью (органы государственного горного надзора или геологического контроля), для других – элементом при выполнении основной функции (МЧС, МЭиПР). Поэтому контроль в рассматриваемой сфере управления осуществляют как специальные органы контроля, так и органы общей компетенции

4. В процессе государственного управления недропользованием ведущую роль в осуществлении надведомственного контроля принадлежит службам, агентствам как центральным органам исполнительной власти со специальным статусом (органам специализированного контроля). Для них характерен

контроль в порядке реализации отдельных функций государственного управления в области использования и охраны недр, а также в отношении органов, предприятий и организаций, не подчиненных им административно (субординационно). В пределах своей компетенции органы надведомственного контроля наделены правом принятия обязательных для министерств, ведомств, предприятий и организаций нормативных актов, а также выдачи обязательных для исполнения предписаний и указаний.

5. Деятельность специализированных контролирующих органов заключается в проверке соответствия горному законодательству решений и действий недропользователей, соблюдения ими условий специальных разрешений и лицензионных соглашений, правил рационального и безопасного пользования недрами.

Литература:

1. Мухамедов А. Р. Государственный горный надзор за использованием недр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / А.Р. Мухамедов; Ин-т государства и права АН СССР – М., 1978. – 150 с.

2. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / О.А. Грицан; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 197 с.

3. Мартынов А. В. Организаци-



онные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами федерального горного и промышленного надзора России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук :12.00.14 / А. В. Мартынов. – Нижний Новгород, 2002. – 24 с.

4. Корепанов Н.А. Совершенствование системы государственного геологического контроля: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Н.А. Корепанов; Ин-т соц.-эконом. и энергетич. проблем Севера РАН. – Сыктывкар, 2004. – 150 с.

5. Дзейтов С.А. Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования (теоретико-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / С.А. Дзейтов; Петербург. акад. МВД России. – СПб., 1998. – 276 с.

6. Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.В. Гудков; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2005. – 234 с.

7. Ямалетдинова Р.Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Р.Р. Ямалетдинов; Башкир. гос. ун-т. – Уфа, 2004. – 178 с.

8. Вихановский О.С., Наумов А. М. Менеджмент: учебник, – М.: Высшая школа, 1994. – 224 с;

9. Глушенко В.В. Менеджмент: системные основы. 2-е изд., испр. и допол. – М.: Крылья, 1998. – 226 с.

10. Веснин В. Р. Основы менеджмента: учебник – М. Институт права и экономики: Триада–ЛТД, 2000. — С. 196.

11. Уткин Э. А. Курс менеджмента: учебник. – М.: Зерцало, 1996. – 448 с.

12. Тихонравов Ю. В. Теория управления: учебный курс. – М.: Вестник, 1997. – 238 с.

13. Смирнов Э. А. Основы теории организации: учебное пособие.

– М., Аудит ЮНИТИ, 1998. – 375 с.

14. Гончаров В. В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М., МНИИПУ, 1998. – С. 176.

15. Карданская Н.Л. Принятие управленческого решения. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 407 с.

16. Управление по результатам [пер. с финского / общ. ред. и предисл. Я.А. Лейманна]. – М.: Прогресс, 1993. – 258 с.

17. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 480 с.

18. Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. № 406-З. [Электронный ресурс] // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 23 июля 2008 г. № 2/1503. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/lawnews/reestr.asp>. – Заголовок с экрана (далее – КРБОН).

19. Кодекс о недрах. Закон Республики Молдова № 3 от 02.02.2009 г. // Monitorul Oficial. – 2009. – № 75–77. – Ст. 197 (далее – КоНРМ).

20. Кодекс Украины о недрах от 27 июля 1994 г. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

21. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

22. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 391/2011 «Про Положення про Державну службу геології та надр України» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 75. – Ст. 1228.

23. Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів

України» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 255. – Ст. 1258.

24. Порядок здійснення державного геологічного контролю. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р. № 1294 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – С. 160. – Ст. 3554.

25. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України. Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 408/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 169. – Ст. 1241.