

pro-sklad-simi-pochali-visilati-elektronnoyu-poshtoyu-20190228923566 (дата звернення: 01.03.2019).

6. Буханевич О.М. Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету; Серія Юридичні науки*. 2015. Вип. 3. Том 2. С. 57–60.

7. Требик Л.П. Стан та перспективи надання електронних адміністративних послуг громадянам державними службовцями. *Університетські наукові записки*. 2014. № 4. С. 217–222.

8. Михайлюк Я.Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. 2016. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення 01.03.2019).

9. Матвейчук Л. Е-урядування країн Балтії: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 2. С. 159–168.

10. Полярна В.Л. Європейські практики надання електронних послуг в правоохоронній діяльності та перспективи їх впровадження в Україні. URL: http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/Ryabets_Polyarna_Derzhavne-upravlinnya.pdf (дата звернення 01.03.2019).

ЛУШПІЄНКО Ю. О.,
аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-
економічної безпеки
(*Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету*)

УДК 342.9

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

У статті автором проаналізовано підходи до визначення органів державної влади в сфері надрокористування, визначено систему таких органів, встановлено та проаналізовано повноваження основних органів, що здійснюють публічне адміністрування в цій сфері.

Ключові слова: публічне адміністрування, використання та охорона надр, органи державної влади.

В статье автором проанализированы подходы к определению органов государственной власти в сфере недропользования, определена система таких органов, установлены и проанализированы полномочия основных органов, осуществляющих публичное администрирование в данной сфере.

Ключевые слова: публичное администрирование, использование и охрана недр, органы государственной власти.



In the article the author analyzes the approaches to the definition of public authorities in the sphere of subsoil use, the system of such bodies is defined, the powers of the main bodies that carry out public administration in this area are established and analyzed.

Key words: *public administration, use and protection of subsoil, public authorities.*

Вступ. Надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші, та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення і освоєння. Надра в Україні є об'єктом права власності українського народу. Конституцією України передбачено гарантія громадянам на користування природними об'єктами права власності українського народу.

Важливим аспектом правовідносин у сфері надрокористування є забезпечення ефективності здійснення діяльності суб'єктами цих правовідносин. У забезпеченні подібної ефективності відіграють органи державної влади, які в межах своїх повноважень здійснюють контроль за використанням надр.

Актуальність дослідження пов'язана з необхідністю збільшення рівня ефективності діяльності органів державної влади з метою раціонального використання природних ресурсів.

Питання впорядкування та визначення органів влади в системі правовідносин у сфері використання надр стали об'єктами наукового інтересу в таких вчених, як О.П. Шем'яков, А.В. Пашун, О.О. Сурілова, Н. Максименцева, С.В. Гудков та ін.

Постановка завдання. Система органів влади, повноваження яких поширюються на правовідносини у сфері надрокористування, є досить розгалуженою, отже, потребують систематизації, оскільки забезпечення належного рівня регулювання правовідносин у цій сфері залежить також від взаємодії відповідних органів. Отже, метою дослідження є систематизація та виокремлення органів державної влади, повноваження яких поширюються на сферу користування надрами.

Результати дослідження. На думку О.П. Шем'якова, ефективним засобом подолання екологічної кризи має стати законодавче забезпечення природоохоронної діяльності. Прагнення України стати правовою державою європейського зразка вимагає певних змін правової системи, зокрема, системи екологічного права. Відповідні правові механізми мають бути чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології [1, с. 220]. Погоджуємось із науковцем щодо необхідності забезпечення загальноправових принципів в екологічному праві, зокрема в галузі надрокористування, задля досягнення Україною євроінтеграційних цілей.

Характер суспільних відносин у сфері надрокористування, незважаючи на те, що вони регулюються нормами законодавства про надра, свідчить про досить широке коло адміністративно-правових основ у їх регулюванні, тобто в цій сфері економічної діяльності держави значною мірою відводиться основне місце адміністративно-правовим відносинам [2, с. 221]. Відповідне місце адміністративно-правовим відносинам у сфері надрокористування, на нашу думку, пов'язане з високою участю у правовідносинах органів державної влади як суб'єктів відповідних правовідносин.

Найважливішою ознакою суб'єктів адміністративно-правових відносин є наявність матеріального або процесуального адміністративно-правового статусу, тобто прав, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності [3, с. 289]. Позиція науковця є досить слушною, оскільки саме набір правомочностей суб'єкта дає йому змогу брати участь у правовідносинах.

У правовідносинах, що виникають у сфері надрокористування, як і в адміністративно-правових відносинах загалом, виділяється суб'єкт управління, що у межах своєї компетенції зобов'язаний реалізовувати державно-владні повноваження. Відповідна реалізація владних повноважень здійснюються з метою регулювання правовідносин безпосередньо через органи, які здійснюють публічне адміністрування.



В.К. Колпаков вважає, що публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту [4, с. 102]. Такий підхід, із нашого погляду, не позбавлений логіки і є доречним.

О.Г. Золотоноша, вивчаючи засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні, обґрунтував сутність та зміст такого поняття, як регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність органів державної влади, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень, спрямована на виконання повноважень публічного змісту щодо забезпечення місцевих фінансів, бюджету та податків, використання природних ресурсів, впровадження цільових програм із метою забезпечення соціально-економічних процесів на певній адміністративно-територіальній одиниці [5, с. 3].

О.О. Сурілова сформулювала власне визначення поняття публічного адміністрування саме в галузі надрокористування та зазначила, що це вид діяльності органів і установ, що представляють публічну владу з реалізації політики держави у сфері геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин, будівництва підземних і наземних споруд, не пов'язаних із видобутком корисних копалин, охорони надр і навколишнього природного середовища, який включає систему заходів щодо забезпечення прав народу України як власника надр і мінерально-сировинної безпеки держави, реалізації і виконання норм і вимог щодо раціонального використання надр, запобігання негативному антропогенному впливу на навколишнє природне середовище [6, с. 107].

На думку Н. Максимцевої, публічне адміністрування у галузі використання та охорони надр – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів державної влади, місцевого самоврядування, самоврядних громадських організацій, наділених відповідною компетенцією), що спрямована на реалізацію політики у сфері геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин, будівництва підземних і наземних споруд, не пов'язаних із видобутком корисних копалин, охорони надр і навколишнього природного середовища і базується на засадах взаємодії суб'єкта та об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації у наданні публічних послуг та забезпеченні публічних сервісів [7, с. 131].

Таким чином, органи державної влади виступають суб'єктами правовідносин у сфері надрокористування, при цьому в межах своїх повноважень здійснюють публічне адміністрування даних правовідносин.

О.О. Сурілова зазначила, що суб'єкт адміністративно-правового регулювання є одночасно суб'єктом адміністративно-правових відносин, однак коло суб'єктів адміністративно-правових відносин є ширшим за коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання є водночас суб'єктами публічного адміністрування та володіють владними повноваженнями [10, с. 111].

Зазначимо, що система суб'єктів адміністративно-правового регулювання, які, зокрема, здійснюють публічне адміністрування у сфері використання та охорони надр, побудована на стійких взаємозв'язках, що встановлюються в цій сфері, та є сукупністю загальних і спеціальних органів державної влади та місцевого самоврядування, які взаємодіють між собою з метою забезпечення прав народу України як власника надр, сталого використання надр і забезпечення мінерально-сировинної безпеки держави, що здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів.

Цілями їхньої діяльності у сфері використання й охорони надр є регулювання гірничих відносин із метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій і громадян.

Аналізуючи побудову системи органів публічного управління в галузі використання й охорони надр, зазначимо, що в науковій літературі прийнято їх поділяти на органи загального і спеціального державного управління [9, с. 125].



Органи загального державного управління в галузі використання і охорони надр – це уповноважені органи державної виконавчої влади, на які поряд із загальними повноваженнями в сфері соціально-економічного розвитку держави покладені також функції щодо забезпечення вивчення, ефективного використання і охорони надр [9, с. 68]. Зазначимо, що органами, які мають найбільший вплив на галузь надрокористування, та належать до цієї групи, є Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

Органи спеціального державного управління відносно надрокористування – спеціально уповноважені органи центральної виконавчої влади, що реалізують функції управління в галузі вивчення, використання і охорони надр, забезпечення безпеки робіт у процесі користуванні надрами, охорони прав надрокористувачів, охорони навколишнього природного середовища від забруднення, пов'язаного з надрокористуванням тощо [9, с. 68]. У цій групі необхідно особливо виділити Державну службу геології та надр України.

Необхідно зазначити, що кожен із наведених органів здійснює публічне адміністрування в межах своєї компетенції. Компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав та обов'язків (повноважень) органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб із приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України й підзаконними нормативними актами (компетенційними законодавчими актами) [10, с. 115].

У цьому контексті варто згадати позицію С.В. Гудкова, який зазначає, що державне управління у сфері надрокористування є діяльністю органів державної влади держави щодо планування, регулювання, керівництва та контролю, що здійснюється в межах нормативних приписів, які забезпечують максимально ефективною реалізацію державою прав власника надр, стимулювання позитивної підприємницької ініціативи приватного та державного капіталу у раціональному використанні та охороні надр, охороні навколишнього природного середовища, ефективне використання мінерально-сировинного комплексу в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь [8, с. 68]. Тобто автор розкриває цілі публічного адміністрування, що здійснюється органами влади в межах їх компетенції.

Зупинимось детальніше на виділених раніше органах та їх повноваженнях у межах правовідносин у сфері надрокористування.

До відання Верховної Ради України у сфері регулювання гірничих відносин належить, відповідно до Кодексу України про надра [11], таке: 1) законодавче регулювання гірничих відносин; 2) визначення основних напрямів державної політики в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр. У ст. 7 Кодексу України про надра [11] йдеться про повноваження Верховної Ради щодо предмета відання, тобто, юридично визначені сфери та об'єкти впливу, а саме використання й охорона надр. Предмети відання разом із цілями та повноваженнями органу охоплюються компетенцією.

Наступним органом, який необхідно виокремити, є Кабінет Міністрів України, до повноважень якого, крім загальних повноважень для забезпечення інтересів українського народу шляхом раціонального використання ресурсів, входять і спеціальні, передбачені ст. 8 Кодексу України про надра [11]: зараховування до відання КМУ в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр реалізацію державної політики у сфері регулювання гірничих відносин; здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також утворенням і використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини; визначення темпів використання, подальшого розширення та якісного поліпшення мінерально-сировинної бази тощо.

Основоположним правовим актом у сфері регулювання органів публічного адміністрування надрокористування є Закон України «Про державну геологічну службу України» [12], який визначає правові, організаційні та фінансові основи діяльності Державної геологічної служби України.

Відповідно до положень цього Закону Державну геологічну службу України утворюють: – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр;



– державні підприємства, установи та організації, які входять до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Таким чином, зазначається, що законодавцем до Державної геологічної служби заховано не лише органи влади, але й організації, діяльність яких підпадає під контроль центрального органу виконавчої влади в цій сфері. Зазначимо, що цей підхід узгоджується із цілями Державної геологічної служби.

До основних завдань цієї служби належать покращення та збільшення мінерально-сировинної бази держави, моніторинг відповідної бази геологічного середовища та підземних вод. На нашу думку, особливо важливим завданням є проведення досліджень щодо розробки та впровадження новітніх основ прогнозування, пошуку та розвідки корисних копалин. Постійне виконання цього завдання сприяє розвитку галузі в довгостроковій перспективі.

Враховуючи відповідні завдання, очевидною є змога участі установ та організацій у виконанні цих завдань, зокрема участь у розвитку видобувної галузі економіки, проведенні наукових досліджень, пошук та розвиток родовищ корисних копалин.

Разом із тим органом, що здійснює управління державною геологічною службою, є Державна служба геології та надр України, правовий статус якої впорядковано, зокрема, Законом України «Про державну геологічну службу України» [12]. Відповідно до положень цього Закону Держгеонадр України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр.

Повноваження Держгеонадр України поширюються на організацію здійснення державної експертизи звітів щодо результатів геологічного вивчення надр, здійснення функцій замовника державного контракту з приросту запасів корисних копалин, державну реєстрація робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр, організацію проведення державної експертизи програм, планів і проектів із геологічного вивчення надр, здійснення державного геологічного контролю за веденням робіт із геологічного вивчення надр, організацію проведення державної експертизи та оцінювання запасів і ресурсів корисних копалин, а також інших геологічних матеріалів. Окрім цього, Держгеонадр видає спеціальні дозволи на користування надрами, готує аналітичні матеріали щодо стану та результатів геологічного вивчення та використання надр. Особливо важливим, на нашу думку, є повноваження на погодження норм відбору, втрат корисних копалин на підприємствах, що видобувають тверді, рідкі та газоподібні корисні копалини й гідромінеральні ресурси.

Зазначимо, що Закон України «Про державну геологічну службу» [12] – не єдиний правовий акт, який встановлює повноваження Держгеонадр України. До регулюючих це питання актів необхідно зарахувати Положення про Державну службу геології та надр України [13]. Згідно з п. 3 цього Положення, є внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Разом із тим аналіз цього положення показує, що повноваження органу здебільшого є продубльованими із закону, з окремими уточненнями.

Висновки. У правовідносинах у сфері виділяється важлива група суб'єктів – органи державної влади, які здійснюють публічне адміністрування відповідних правовідносин.

Органи державної влади у сфері використання надр мають тісні взаємозв'язки та становлять цілісну систему, яку умовно можливо поділити на два блоки:

- органи загального державного управління;
- органи спеціального державного управління.

Основними органами, що належать до першої групи, є Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

Верховна Рада в межах своїх повноважень у галузі надрокористування здійснює нормативне регулювання правовідносин, впроваджує напрями розвитку та державної політики. Кабінет Міністрів України, своєю чергою, визначає компетенцію органів щодо вивчення, використання та охорони надр та здійснює контроль за відповідними напрямками.



Серед органів спеціального державного управління особливе місце займає Державна геологічна служба, яка має свою структуру. До складу її, згідно з чинним законодавством, належать Державна служба геології та надр України, а також державні підприємства, установи та організації, які входять до сфери управління служби.

Органом державної влади, який здійснює реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр є Державна служба геології та надр України. До основних повноважень Держгеонадр належать проведення державної експертизи геологічного вивчення надр, здійснення контролю за вивченням та використанням надр, оцінка запасів корисних копалин, видача спеціальних дозволів на користування надрами.

Аналізуючи повноваження вказаних органів, можемо зазначити, що вони спрямовані на забезпечення досягнення єдиних цілей, а саме: регулювання відносин із метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільства.

Наведений перелік державних органів не є вичерпним. Однак зазначені органи державної влади здійснюють найбільший адміністративно-правовий вплив на галузь, оскільки інші мають лише дотичний вплив, через обмеженість поширення своїх повноважень у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Шем'яков О.П. Відносини надрокористування в Україні: проблеми розвитку / О.П. Шем'яков, І.В. Хохлова. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2011. Вип. 2. С. 219–226.
2. Пашун А.В. Адміністративно-правовий режим надрокористування: поняття та зміст. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(1). С. 218–225.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104
5. Золотоноша О.Г. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2016. С. 3–4.
6. Сурілова О.О. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі використання й охорони надр. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 106–109.
7. Максименцева Н. Правова детермінація поняття публічного адміністрування у галузі використання та охорони надр. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 128–133.
8. Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.
9. Ігнатюк І.З. Принципи державного управління та контролю у галузі вивчення та використання надр на регіональному рівні / І.З. Ігнатюк, Л.О. Маланчук. *Економіка та держава*. 2014. № 5. С. 124–128.
10. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 434 с.
11. Про надра. Кодекс України; Закон, Кодекс від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр/>
12. Про державну геологічну службу України : Закон України від 04.11.1999 р. № 1216-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-14>.
13. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.12.2015 р. № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-п>.

