

Максіменцева Н. О.,

кандидат юридичних наук, магістр державного управління,
докторант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

FEATURES OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF USE, REPRODUCTION AND PROTECTION OF MINERAL RESOURCES

Стаття присвячена аналізу правовідносин у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр. Досліджуються основні підходи щодо змістовного складника правовідносин державного управління у зазначеній сфері та аналізуються його завдання, функції та методи.

Ключові слова: державне управління, правовідносини у сфері управління у галузі використання, відтворення та охорони надр.

Статья посвящена анализу правоотношений в сфере государственного управления в отрасли использования, воспроизводства и охраны недр. Анализируются основные подходы к содержанию правоотношений государственного управления в указанной отрасли и исследуются его задачи, функции и методы.

Ключевые слова: государственное управление, правоотношения в сфере государственного управления в отрасли использования, воспроизводства и охраны недр.

This article is devoted to the analysis of the legal relations in the area of public administration of utilization, renewal and protection of mineral resource (subsoil resources). The main approaches to studying the essential contents of legal relations in the named area as well as its tasks, functions and methods are analyzed in the article.

Key words: public administration, legal relations in the area of administration in the field of utilization, renewal and protection of mineral resources (subsoil resources).

Постановка проблеми. Питання державного управління у сфері використання, відтворення та охорони надр сьогодні є вкрай актуальними та значущими питаннями в Україні, оскільки значною мірою пов'язані з питаннями енергетичної безпеки держави, ефективної реалізації права власності Українського народу на надра, розподілу і перерозподілу національних багатств. А тому правильне обрання моделі державного управління сприятиме упорядкуванню зазначеної сфери правовідносин відповідно до загальних концептуальних засад. Проблематика визначення правовідносин у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр є надзвичайно актуальною в умовах сучасного реформування усієї системи органів державної влади в Україні. Вона полягає насамперед у визначенні змісту таких відносин, що дали би змогу забезпечити потреби сучасного українського суспільства та відповідали викликам сьогодення. Убачається, що відбуваються докорінні зміни у змісті державного управління – перехід від контрольно-наглядового підходу в управлінні до системи управління як сфери надання адміністративних послуг. А тому методологічно вірний підхід до визначення змісту правовідносин у сфері управління визначатиме правильне концептуальне бачення нового сутнісного наповнення державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, що стосуються аналізу правовідносин у сфері державного управління, були досліджені

в роботах В. Авер'янова, Д. Бахраха, О.М. Бандурки, Г.В. Атаманчука, Ю.С. Шемшученко. Проте аналіз сучасних наукових досліджень дає змогу стверджувати, що комплексний аналіз структури правовідносин, їх змісту, визначення суб'єктно-об'єктного складу саме в галузі використання, відтворення та охорони надр здійснювався недостатньою мірою, що і зумовлює доцільність постановки цієї проблеми.

Питання дослідження правовідносин державного управління знайшло достатнє висвітлення у спеціальній літературі з адміністративного права. Проте виокремлення специфічних рис, які притаманні саме сфері використання, відтворення й охорони надр, на нашу думку, потребує окремого дослідження.

Саме тому, виходячи із вищезазначеного, для побудови механізмів державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр вкрай необхідним видається дослідження правовідносин у цій сфері.

Викладення основного матеріалу. Загальна теорія права визначає складниками будь-яких правовідносин такі елементи, як суб'єкт, об'єкт, зміст та юридичні факти, які є підставою їх виникнення, зміни та припинення. Особливості правовідносин, у тому числі у сфері використання, відтворення та охорони надр, розкриваються через дослідження їх сутності та особливостей. Так, дослідження науковців у галузі державного управління свідчать про те, що державне управління насамперед має забезпечити досягнення мети, встановленої державою у відповідних суспільних відносинах (сфері суспільного життя).

У свою чергу, зміст державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр детермінований завданнями, функціями, методами державного управління, що перебувають у взаємозалежності та є взаємопов'язаними.

Особливості державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр визначаються об'єктом, суб'єктом, предметом, метою, завданнями та функціями управління у конкретній галузі.

Поняття суб'єкта правовідносин управління в доктрині адміністративного права є достатньо розробленим та усталеним. Однак, на нашу думку, одне з найбільш вдалих визначень суб'єкта управління наведено Малиновським В.Я.: «Суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє» [1, с. 161].

Таким чином, доходимо висновку, що оскільки суб'єктом правовідносин управління є система – державний орган як організована, структурована, ієрархічна система, яка містить внутрішні відносини підпорядкування окремих елементів між собою, то справедливим буде твердження про те, що частина системи також може бути суб'єктом управління. Тобто таким суб'єктом може бути як державний орган загалом, так і посадова особа цього державного органу, що реалізує свою компетенцію, при цьому маючи можливість здійснювати її з певною свободою розсуду, обираючи з кількох юридично допустимих рішень те, яке вважає найкращим за певних обставин (дискреційні повноваження).

Головною особливістю суб'єкта у цій сфері є те, що він має певну, визначену державою, компетенцію, тобто можливість здійснювати керівний (владний) вплив на об'єкт управління. Отже, об'єкт управління в обов'язковому порядку має підкорятись волі суб'єкта управління.

Специфіка державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр полягає в тому, що такі органи можуть відноситися до органів загальної та спеціальної компетенції. При цьому органи загального державного управління здійснюють зазначену діяльність одночасно з вирішенням інших покладених на них завдань, зокрема таких як визначення напрямів державної політики в інших галузях народного господарства, економіки, соціальної сфери, освіти, культури тощо.

У свою чергу, державні органи спеціальної компетенції реалізують управління безпосередньо в галузі використання, відтворення та охорони надр. Тобто управління цією галуззю є їх головним завданням або одним із головних напрямів діяльності.

Державні органи спеціальної компетенції також поділяються на дві групи – галузеві та міжгалузеві, в залежності від компетенції. Міжгалузевим у розумінні теми нашого дослідження є Міністерство екології та природних ресурсів, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологіч-

ної безпеки. У системі міністерства слід виокремити посадову особу – Міністра екології та природних ресурсів, через якого здійснюється управління та координація діяльності спеціалізованих органів державного управління (Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження тощо).

До галузевих належить, зокрема, Державна служба геології та надр України.

Законодавець у ст. 11 Кодексу України про надра [2] органи, що здійснюють управління у галузі, обмежує лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме визначає, що державне управління у галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр здійснюють Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України.

Серед суб'єктів управління, вважаємо, слід виокремити судові органи. Хоча вони і не здійснюють прямого управлінського впливу на об'єкт управління, їх рішення можуть впливати на управлінські дії суб'єктів прямого управління, наприклад, скасовуючи їх, визнаючи незаконними, недійсними.

Проте кожен елемент управляючої системи завжди орієнтований на об'єкт управління. Тобто коло суб'єктів правовідносин, межі владних повноважень, їх специфіка у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр безпосередньо пов'язані з об'єктом.

Щодо об'єкта відносин у сфері управління у науці адміністративного права відсутня єдність. Підходи до визначення цього поняття є іноді діаметрально протилежними. Так, одні автори, наприклад О.М. Бандурка, Г.В. Атаманчук, Ю.С. Шемшученко, вважають об'єктами управління суспільство, галузі суспільства, окремих осіб та їх групи (об'єднані за певними ознаками). Інші науковці, наприклад В.Г. Афанасьєв, Ю.М. Старілов, до об'єктів управління відносять матеріальні об'єкти, речі, ресурси, фонди тощо.

Автори Концепції адміністративної реформи в Україні об'єкти управління розуміють більш широко та визначають їх як сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави [3, с. 32].

Також існує підхід, за якого під об'єктом управління слід розуміти все те, що може змінюватися, зазнавати перетворень під свідомим впливом або окремої людини, або організованої сукупності людей [4, с. 14].

Автор цього дослідження у визначенні об'єкта відносин управління підтримує думку, що держава здатна управляти лише діяльністю (поведінкою) індивіда, спільноти, суспільства, а отже, регулювати певні суспільні відносини. Вважаємо, що об'єкт управління має володіти здатністю піддаватись організаційно-розпорядчому впливу і вже з урахуванням цього скеровувати свої дії (діяльність) відносно певного предмету. Фактично об'єктом є управлінська діяльність.

Таким чином, під об'єктом відносин у сфері державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр автор розуміє суспільні відносини, які піддаються владно-розпорядчому впливу з боку суб'єктів управління у гірничій сфері.

Для повнішого розуміння об'єкта в контексті нашого дослідження необхідно визначити зміст суспільних відносин (правовідносин) в галузі використання, відтворення та охорони надр. Усталеним в теорії права є визначення об'єкта правовідносин як того, з приводу чого виникає і здійснюється діяльність його суб'єктів [5, с. 388].

Аналіз нормативних актів, які унормовують відносини, пов'язані з надрами, дає змогу визначити такі види відносин, як:

- гірничі відносини, тобто ті, які пов'язані з геологічною розвідкою корисних копалин; проектуванням, будівництвом (реконструкцією, технічним переоснащенням), експлуатацією, ліквідацією або консервацією гірничих підприємств; організацією протиаварійного захисту гірничих підприємств; охороною праці, забезпеченням безпеки та здоров'я людей в особливо небезпечних умовах [2, с. 1]. Тобто гірничі відносини передусім є відносинами, пов'язаними з видобутком корисних копалин;

- відносини, пов'язані з формуванням Державного фонду надр та Державного фонду родовищ корисних копалин у його складі [2, с. 340];

- відносини, пов'язані з охороною надр;

- відносини, пов'язані з відтворенням надр.

Крім об'єкта та суб'єкта управління, визначальними структурними елементами системи управління є мета та завдання управління.

Саме мета державного управління визначає його призначення та є системоутворюючим елементом управління в конкретній галузі суспільних відносин. Отже, саме управління здійснюється в залежності від мети, яка, у свою чергу, зумовлює формування та особливості системи управління в конкретній галузі.

У контексті нашого дослідження метою державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр є діяльність державних органів, що спрямована на управління державними справами в галузі здійснення діяльності, пов'язаної з надрами, її удосконалення та розвиток, забезпечення організуючого впливу на зазначені відносини і процеси у зазначеній сфері.

Метою державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр є забезпечення ефективного, науково обгрунтованого, раціонального, комплексного збалансованого використання

надр для задоволення потреб суспільства, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Мета державного управління в галузі використання відтворення та охорони надр досягається через низку проміжних завдань.

З огляду на те, що державне управління в галузі використання, відтворення та охорони надр передбачає управління суспільними відносинами задля досягнення певної мети, можна виокремити ознаки такого управління, які визначають його суть.

Традиційно виокремлюють п'ять ознак державного управління: виконавчо-розпорядчий характер; підзаконність; масштабність і універсальність; ієрархічність; організуючий характер [1, с. 158].

Виконавчо-розпорядчий характер проявляється через суб'єкта управління, адже основними суб'єктами управління є саме органи виконавчої влади, які здійснюють виконання встановлених законодавчим органом правил (законів). Здійснення виконання законів є основною функцією органів виконавчої влади.

Ця ознака зазвичай відображається у нормативному акті, що регулює діяльність конкретного органу державного управління (як правило, це – Положення). Наприклад, Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України (далі – Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Межі здійснення управлінської діяльності визначені законом (у широкому його розумінні). Так, основні законодавчі основи здійснення державного управління використанням, відтворенням та охороною надр визначені Кодексом законів про надра [2], Гірничим законом України [6] тощо. На виконання закону виконавчими органами можуть прийматися нормативні акти, які деталізують його положення у певній сфері. У цьому проявляється така ознака управління, як підзаконність.

Під масштабністю розуміється те, що управлінською діяльністю охоплюється вся територія держави та всі об'єкти управління.

Універсальність державного управління полягає в безперервній діяльності суб'єктів управління зі впливу на суспільні відносини, здійсненні такого впливу на всіх рівнях управління.

Ієрархічність полягає в чіткій системі органів управління на засадах підпорядкованості та субординації, що дає змогу найбільш ефективно досягати поставленої мети.

Організуючий характер управлінської діяльності держави проявляється таким чином, що узгоджується спільна діяльність суб'єктів та об'єктів управління на різних рівнях ієрархії з метою забезпечення

здійснення раціональної та ефективної діяльності в галузі використання, відтворення та охорони надр, досягнення необхідного соціального, екологічного, економічного ефекту.

Говорячи про правовідносини у сфері державного управління в гірничій галузі, доцільно визначити ознаки, що їм притаманні:

1) виникають на основі як адміністративно-правових норм, так і екологічних, природо-ресурсних;

2) характеризуються наявністю суб'єктів, що мають загальну та спеціальну компетенції, можуть бути галузевими та міжгалузевими, а також реалізувати свої права та обов'язки як колегіально, так і одноособово як чітко визначена посадова особа;

3) особливості правовідносин у сфері державного управління у гірничій галузі пов'язані насамперед зі специфікою об'єкту, який існує у вигляді гірничих відносин; відносин, пов'язаних із формуванням Державного фонду надр та у його складі Державного фонду родовищ корисних копалин; відносин, пов'язаних з охороною та відтворенням надр;

4) за змістом містять у собі адміністративні права владного характеру і юридичні обов'язки у цій сфері;

5) є видом суспільних відносин державних органів у сфері користування, відтворення та охорони надр;

6) реалізація суб'єктивних прав або додержання юридичних обов'язків у правовідносинах контролюється і забезпечується державою.

Викладене вище свідчить, що правовідносини у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр має особливості, що, у свою чергу, зумовлені особливістю надр як природного об'єкту, специфікою відносин щодо їх використання.

Наприкінці слід підкреслити також, що зміст державного управління в галузі використання відтворення та охорони надр знаходить свій прояв через обсяг владних повноважень, який реалізується через здійснення функцій, що виконують органи державної влади, які, у свою чергу, досягають виконання завдань, використовуючи засоби, методи та механізми.

Висновки. Отже, правовідносини у сфері державного управління у галузі використання, відтворення та охорони надр є діалектичною категорією, що має конкретно-історичний характер і міняється під впливом різноманітних економічних, політичних та інших обставин. Відповідно реформування гірничої галузі України приводить до трансформації таких відносин, особливо змісту державного управління у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. вид. 2-ге, доп. та перероб. К, Атіка, 2003, 576 с.
2. Кодекс України «Про надра» від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України – 1994 р. – № 36, ст. 340.
3. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом: організаційно-правові питання : дис. канд. юр. наук : 12.00.07, Харків, 2005, 210 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. 2-ге видання. К, Алерта, КНТ; ЦУЛ, 2010, 520 с.
6. Гірничий закон України. // Офіційний вісник України від 12.11.1999 р. № 43, с. 1, код акта 12384/1999.
7. Указ Президента України «Про Положення про Державну службу геології та надр України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/391/2011>.