

УДК 342.9:349.6

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

**А.В. ПАШУН, здобувач¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Досліджується адміністративно-правовий режим у сфері надрокористування: аналізуються поняття правових режимів, надається визначення та зміст основних елементів адміністративно-правового режиму в означеній сфері.

Адміністративно-правовий режим, надрокористування, поняття, зміст, органи виконавчої влади, управління.

Аналізуючи різноманітні види правових режимів, що склалися в різних галузях права, учені намагалися виявити і узагальнити їх особливості, характерні риси, що наповнюють змістом це складне правове явище. Разом із тим, опираючись у своїх дослідженнях на філософський метод регулювання від конкретного до абстрактного, вчені доходили до різних висновків, які створили основу для подальшого дослідження категорії «правовий режим».

Аналіз спеціальної літератури, присвяченої проблемам правового режиму, дає підстави констатувати, що він є багатогранною правовою категорією. Дослідженням правових режимів займалися вчені різних галузей права, наприклад, В. Авер'янов, С. Алексєєв, І. Голосніченко, М. Краснова, Т. Коломоєць, Н. Матузов, А. Малько В. Ісаков, І. Розанов, Ю. Тихомиров та ін.

Разом із тим вивчення нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери свідчить про наявність спеціальних дозволів на використання надр, встановлення особливих вимог щодо виконання робіт, пов'язаних з користуванням надр, режимом державного контролю та нагляду за їх раціональним використанням і охороною. Це дає підстави говорити про законодавче встановлення адміністративно-правового режиму у сфері надрокористування, що й **обумовлює актуальність цієї статті.**

У юридичній літературі досить значного поширення та визнання одержало тлумачення поняття «правовий режим», запропоноване відомим радянським ученим-теоретиком права С. Алексєєвим, який визначає, як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість правового регулювання [1, с. 86]. Н. Матузов та А. Малько розглядають правовий режим як систему умов і методів правового регулювання, як «розпорядок» дії права, його функціональну характеристику [2, с. 17–18].

З огляду на різноманітність завдань і функцій, що здійснюються органами виконавчої влади, нормами адміністративного права встановлюються різні режими правового регулювання управлінської діяльності, або адміністративно-правові режими. Своєрідність адміністративно-правового режиму виражається в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, в особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм. Необхідно звернути увагу на те, що адміністративно-правовий режим – це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Найпоширенішим вважається визначення поняття адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [3, с. 201; 4, с. 132; 5, с. 268]. Проте це визначення підтримують не всі вчені. Зокрема, Ю. Тихомиров вважає такий підхід статистичним, науковець вважає, що ці режими становлять окремий вид регулювання, у рамках якого створюється й використовується певна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану [6, с. 400]. У свою чергу І. Розанов зазначає, що адміністративно-правовий режим є сукупністю встановлених у законодавчому порядку правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядком реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримання суверенітету та оборони держави спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [7, с. 85].

Незважаючи на різні підходи до розуміння поняття адміністративно-правових режимів, слід зазначити, що вони забезпечують функціонування не тільки галузевих інститутів адміністративного права, таких як державна служба, адміністративна відповідальність, а й багатьох інших галузевих інститутів, наприклад господарської діяльності, у тому числі й надрокористування. При розробці поняття адміністративно-правового режиму необхідно виходити з того, що в юридичній літературі питання про поняття правового режиму вирішується у зв'язку з характеристикою предмета та методу правового регулювання суспільних відносин. Разом із тим основне, що характеризує будь-який адміністративно-правовий режим – це цілеспрямований характер його правового регулювання.

Предметом правового регулювання адміністративно-правового режиму виступають суспільні відносини, що виникають у сфері геологічного вивчення, розробки, видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів, що мають наукове, культурне, естетичне, санітарно-оздоровче та інше значення (наукові й навчальні полігони, геологічні, заповідники, пам'ятники природи, печери та інші підземні споруди), збору мінералогічних, палеонтологічних та інших геологічних колекційних матеріалів.

Нині проблема адміністративно-правових режимів з науково-практичної точки зору, заснованої на аналізі норм адміністративного законодавства та правозастосовної практики органів виконавчої влади, одержала своє закріплення у наукових працях.

До основних елементів адміністративно-правового режиму належать: 1) метод правового регулювання, який у адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання й виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин; 2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність тощо; 3) принципи, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією України та відповідно до законів нашої держави; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо; 4) особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю значної кількості правових норм, що регулюють основний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із державним управлінням; 5) встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму та ін. [5, с. 268–269].

Сучасна наука адміністративного права до основних елементів юридичної структури адміністративно-правового режиму, крім вище зазначених, також відносить: регламентацію діяльності в режимних сферах, систему дозволів, реєстрацію певних видів діяльності окремих категорій осіб, забезпечення необхідного обліку та контролю деяких видів діяльності, пряму заборону окремих дій, застосування різних видів відповідальності за порушення чинних правил, адміністративних заходів впливу для попередження і припинення порушень при суворому

дотриманні встановлених гарантій законних прав та інтересів осіб, які потрапили у сферу дії того або іншого режиму. Наявність даних елементів дає підстави зазначити, що регулювання суспільних відносин у сфері надрокористування здійснюється в рамках адміністративно-правового режиму. Особливість адміністративних правовідносин полягає в тому, що вони складаються в сфері управління, організації та діяльності виконавчої влади. Сфера регулювання адміністративного права включає широке коло суспільних відносин, що існують у соціально-політичному, соціально-культурному, господарському житті, а також у міжгалузевому управлінні.

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 даній сфері економічної діяльності держави значною мірою відводиться основне місце адміністративно – правовим відносинам.

Адміністративно-правові відносини мають певні ознаки. При цьому необхідно підкреслити, що одним із суб'єктів адміністративно – правових відносин є органи виконавчої влади, які виражають інтереси держави. Адміністративно – правові відносини носять організаційний характер і спрямовані як на організацію внутрішньої діяльності органів виконавчої влади, так і на регулювання діяльності інших суб'єктів адміністративного права. Вони виникають як з ініціативи органа виконавчої влади, так і з ініціативи підконтрольного суб'єкта, при цьому згоди на встановлення таких відносин не потрібно. Підставою встановлення адміністративно – правових відносин є наявність відповідних нормативних правових актів, а також юридичних фактів. В адміністративно – правових відносинах підконтрольний суб'єкт відповідає перед органом виконавчої влади.

Найважливішою ознакою суб'єктів адміністративно-правових відносин є наявність матеріального або процесуального адміністративно-правового статусу, тобто прав, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності [5, с. 289].

Адміністративне право виражає всі особливості, властиві державно – управлінській діяльності, будучи за своїм юридичним призначенням управлінським правом (або правом управління). Закріплюючи відповідні правила поведінки у сфері державного управління, воно надає управлінським суспільним відносинам характер правовідносин.

У правовідносинах, що виникають у сфері надрокористування, як і в адміністративно-правових відносинах у цілому, виділяється суб'єкт управління, що у межах своєї компетенції зобов'язаний реалізовувати державно – владні повноваження. У цьому випадку таким суб'єктом на державному рівні є Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України та низка інших центральних органів державної влади.

На ці органи виконавчої влади покладено повноваження нормативно – правового регулювання суспільних відносин у сфері надрокористування, надання спеціальних дозволів, встановлення стандартів, правил, визначення правового режиму здійснення різних видів користування надрами тощо.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин, регульованих адміністративно – правовим режимом, повинен складатися з певних компонентів, які дають змогу суб'єктові правовідносин виконувати завдання, встановлені правотворчим органом. До таких структурних компонентів правового статусу варто віднести компетенцію й повноваження органу, які в наступній деталізації перетворюються на його функції та допоможуть забезпечити: організацію внутрішньої діяльності державних органів у сфері надрокористування; регулятивний вплив на діяльність підконтрольних суб'єктів правовідносин; реалізацію відповідальності й підпорядкованості підконтрольних суб'єктів; реалізацію органами державного контролю державно-владних повноважень.

Сукупність зазначених повноважень, функцій дають змогу державним органам реалізувати адміністративно – правові режими в сфері дотримання всіма користувачами надр встановленого порядку користування надрами, вимог стандартів (норм, правил) у сфері геологічного вивчення, використання й охорони надр, ведення державного обліку й звітності здійснення геологічного контролю за раціональним використанням й охороною надр, у тому числі на континентальному шельфі України, виконання умов користування надрами, що містяться в Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Побудова юридичних конструкцій адміністративно-правових режимів повинна здійснюватися таким чином, щоб вони своїм правовим регулюванням дієво та ефективно впливали на поведінку людей. Вибір правових засобів у побудові юридичної конструкції буде залежати від сутності юридичних фактів, виходячи із правового регулювання адміністративно-правового режиму. Взаємодіючи, правова наука й практика виробили досить добре налагоджені типові схеми (системи) правового регулювання за допомогою встановлення правової взаємозалежності між правами, обов'язками, відповідальністю суб'єктів правовідносин, юридичними фактами, у результаті застосування яких виникають суспільні правовідносини, необхідні для досягнення встановленої правової мети [5, с. 187].

У процесі реалізації адміністративно-правових режимів можуть утворюватися функціональні адміністративно-правові режими, що забезпечують організацію управлінської діяльності державних органів виконавчої влади, які виконують функції надання дозволів, нагляду, контролю тощо. Діяльність таких органів повинна бути регламентована таким чином, щоб зміст кожного адміністративно-правового режиму був реалізований у низці його елементів.

Суб'єкти управлінських правовідносин повинні дотримуватися режимних правил, сформульованих у вигляді обов'язків, заборон, дозволів. Виконання таких правил повинне бути забезпечене організаційними, юридичними, матеріально – технічними, інформаційними гарантіями. Існування адміністративно-правових режимів можливо тільки у випадку їх відповідного нормативно-правового забезпечення.

Аналіз чинних у розглянутій сфері суспільних відносин норм різних галузей права й законодавства, їх взаємозв'язків дає змогу дійти висновку про те, що найбільш ефективними засобами правового регулювання відносин надрокористування є адміністративно-правовий режим.

Предметом правового регулювання адміністративно-правового режиму виступають суспільні відносини, що виникають у сфері геологічного вивчення, розробки, видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації підземних споруджень, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, утворення особливо охоронюваних геологічних об'єктів, які мають наукове, культурне, естетичне, санітарно-оздоровче та інше значення (наукові та навчальні полігони, геологічні, заповідники, пам'ятники природи, печери та інші підземні споруди), збору мінералогічних, палеонтологічних та інших геологічних колекційних матеріалів.

Необхідність наявності інституту адміністративно – правового режиму у сфері надрокористування зумовлюється насамперед із особливостями правового режиму надр та наступними факторами:

- по-перше, режимне регулювання в сфері геологічного вивчення, розробки й видобутку корисних копалин створює умови для формування спеціального порядку діяльності господарюючих суб'єктів у даній сфері, існування яких необхідне як для стійкого розв'язання завдань у галузі забезпечення економічної безпеки держави, так і для нормального функціонування механізму геологічного вивчення, розробки й видобутку корисних копалин в інтересах українського народу в цілому;

- по-друге, публічне управління в сфері надрокористування у сучасних умовах потребує особливих регулятивних властивостей адміністративно-правового режиму його забезпечення;

- по-третє, в рамках адміністративно – правового режиму надрокористування суб'єкти правовідносин (господарюючі суб'єкти, громадяни, державні органи виконавчої влади тощо) мають можливість ефективно взаємодіяти, заздалегідь визначити легальний порядок дій кожного з них, що, у свою чергу, сприятиме зменшенню проявів протиправних дій у цій сфері;

- по-четверте, адміністративно – правовий режим надрокористування допомагає об'єднати й диференціювати адміністративно-правові норми й організаційні заходи, що утворюють даний режим, залежно від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, які постають перед державними органами виконавчої влади у сфері управління надровикористання.

На підставі проаналізованих дефініцій запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно – правовий режим надрокористування», під яким слід розуміти встановлений нормами права спеціальний порядок надання, використання, безпеки, охорони прав і законних інтересів осіб та навколишнього природного середовища в порядку спеціально створеними для цієї мети органами державного управління.

Зміст адміністративно – правового режиму у сфері надрокористування розкривається у низці його елементів. До таких елементів відносимо: мету встановлення адміністративно-правового режиму; імперативний метод правового регулювання; спеціальні державні органи (служби); здійснення державного контролю. Окремим елементом адміністративно-правового режиму, що одночасно є засобом забезпечення дотримання відповідних режимних заходів, виступає юридична відповідальність за порушення «режимних» норм.

Список літератури:

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.
2. Матузов Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.
3. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1996. – 335 с.
4. Административное право Украины: підруч. – 2-ге вид., змін. і доп.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
5. Административное право Украины : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М. : Издательство «ЮрИнформцентр», 1998. – 798 с.
7. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству РФ, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84–91.

Исследуется административно- правовой режим в сфере недропользования: анализируются понятия правовых режимов, дается определение и содержание основных элементов административно –правового режима в указанной сфере.

Административно-правовой режим, недропользование, понятие, содержание, органы исполнительной власти, управление

The article deals with administrative legal regime in the field of subsoil use: the concept of legal regimes is analyzed, the concept and content of main elements of administrative legal regime in the mentioned field are presented.

Administrative legal regime, subsoil use, concept, content, bodies of executive power, administration.