

УДК 342.9:349.6

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДРОВИКОРИСТАННЯ

**А.В. ПАШУН, здобувачка¹,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України**

У статті висвітлюються питання змісту адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування: аналізуються теоретичні аспекти щодо визначення базових елементів механізму адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері.

Надрокористування, адміністративно-правове регулювання, цілі, завдання, принципи, функції, методи адміністративно-правового регулювання.

Надра займають особливе місце серед інших природних об'єктів держави. Це пояснюється тим, що при користуванні надр здійснюється інтенсивний вплив на землю, води, атмосферне повітря, а тому для подолання негативних наслідків особливої актуальності набуває дослідження елементів адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування.

Надрокористування як одна з провідних галузей економічного розвитку держави вивчається представниками різних правових наук. Серед яких слід відзначити науково-теоретичні погляди таких науковців як: В. Андрейцева, Ю. Шемшученка, О. Шем'якова, Є. Шульги, М. Шульги та інших. Однак, необхідність правових досліджень та формування відповідного правового механізму в напрямку адміністративно-правового регулювання набуває особливої актуальності в умовах загострення кризових явищ екологічного характеру, що створюють небезпеку у сфері надрокористування, що й обумовлює **актуальність цієї статті.**

У більшості країн світу сфера надрокористування перебуває під досить жорстким контролем з боку держави, яка здебільшого і є власником мінеральних ресурсів. Водночас державне управління базується переважно на економічних засадах, що дозволяє гнучко реагувати на всі зміни у господарюванні, впливати на формування експортноімпортних пріоритетів, дбати про екологічну безпеку. В Україні економічне регулювання також охоплює дуже широке коло питань, зокрема фінансування геологічного вивчення надр, прогнозування потреб,

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

ціноутворення і стимулювання, кредитування тощо. Держава з метою захисту своїх інтересів та забезпечення високого рівня ефективності користування надрами: налагоджує ліцензійне регулювання доступу до надр; запроваджує режим платності з відповідною диференціацією в нормативній базі та пільгами-стимулами через неї; формує відносини і структуру власності на ресурси надр; обмежує монополістичні тенденції; запроваджує специфічне гірниче і податкове законодавство та ін. [1, с. 41– 42].

Потреба реформування адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування є назрілою і необхідною, доцільність прийняття законодавчих змін визначається як науковцями так і юристами-практиками. Для досягнення практичної результативності змін у сфері надрокористування необхідно концептуально спланувати й окреслити законодавчі зміни, оскільки в сучасних умовах реформування чинного законодавства слід починати з удосконалення механізму державного регулювання взагалі, у тому числі й у сфері надрокористування.

Основні особливості надрокористування як об'єкта адміністративно-правового регулювання, зумовлюють, з одного боку, необхідність державного впливу на процес функціонування зазначеного об'єкта та існування адміністративно-правового механізму його регулювання шляхом формування нормативно-правової бази, та, з іншого, визначають особливості такого регулювання.

Мета державного регулювання економіки розуміється вченими-економістами як створення такої господарської системи, яка б орієнтувалася на вибір найефективніших варіантів використання наявних факторів виробництва та забезпечення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності. До основних цілей державного регулювання економіки відносять: раціональне використання природних та інших ресурсів, досягнення макроекономічної ефективності, забезпечення стабільного розвитку національної економіки тощо.

Метою державного регулювання є соціально детермінований та науково обґрунтований результат, на досягнення якого спрямований процес державно-управлінської діяльності шляхом реалізації цілей державного управління. Таким чином, інтегральну мету адміністративно-правового регулювання надрокористування в Україні можливо визначити як забезпечення ефективного функціонування сфери надрокористування та її сталий прогресивний розвиток.

Досягнення даної головної мети можливе завдяки реалізації таких цілей адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування в Україні: розробка Концепції розвитку надрокористування та поетапна її реалізація, вдосконалення існуючої нормативно-правової бази щодо державного регулювання сфери надрокористування, упорядкування норм щодо технічної, екологічної безпеки у сфері надрокористування відповідно до міжнародних стандартів та вимог.

Аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність сферу надрокористування в Україні на сучасному етапі, дає підстави стверджувати, що оскільки надра відповідно до статті 13 Конституції України є одним із об'єктів права власності Українського народу, то і порядок надання права користування ґрунтується, в першу чергу, на необхідності забезпечення раціонального використання надр, досягнення максимального економічного ефекту та запобігання нанесенню шкоди державі та навколишньому природному середовищу.

Мета державного регулювання у сфері надрокористування обумовлена основними завданнями такого регулювання:

1) адаптація до ринкових умов господарювання, формування ефективної конкурентоспроможної сфери надрокористування шляхом її державної підтримки;

2) забезпечення наукового підходу до раціонального використання надр, інноваційної та інвестиційної політики, відтворення мінерально-сировинної бази;

3) забезпечення чіткої регламентації прозорості процедури прийняття рішення уповноваженим органом публічної влади, вичерпного переліку підстав отримання спеціального дозволу на користування надрами.

Здійснення адміністративно-правового регулювання неможливе без стійкого фундаменту регулювання, яким, у свою чергу, виступають першооснови, основні правила, положення, за якими діє регулююча система – принципів її дії. Поняття принципів адміністративно-правового регулювання покликане відображати закономірності, що об'єктивно існують у регулюванні та мають особливе значення для його організації та здійснення.

У загальній теорії права принципи права розглядаються як основні (керовані) ідеї, вихідні положення, які характеризують зміст права, суть та призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів [2, с. 237].

З точки зору юридичної науки, принципи права – це основні засади, які закріплені в правових нормах і відображають закономірності розвитку відносин суспільства, а також розкривають і відображають закономірності певної галузі права. В них розкриваються особливості певної галузі права, які зумовлюють її галузеву суть і відображаються в галузевих принципах права [3, с. 82]. Наприклад, ст 7. Гірничого Закону України відображає принципи державної політики в гірничодобувній промисловості [4].

В залежності від розвитку соціально-економічних умов, що є одним із головних чинників значного впливу на економічний стан суспільства, принципи відображають певні властивості, які відповідають процесам

розвитку суспільства. Розвиток суспільства призводить до певної корекції принципів, у тому числі й у сфері надровикористання.

В адміністративно-правовій науці немає єдиної думки із приводу видів принципів адміністративно-правового регулювання, підстав їх класифікації. Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що державне регулювання у сфері надровикористання здійснюється на таких принципах: об'єктивності; демократизму; гласності; публічності; нормування; галузевого, територіального функціонального управління; пріоритету вимог екологічної безпеки; відшкодування збитків, заподіяних порушенням гірничого законодавства; обмеження впливу господарської діяльності; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності та ін.

Всі зазначені принципи не існують ізольовано один від одного, а взаємодіють, утворюючи за допомогою внутрішніх та зовнішніх зв'язків систему – елемент механізму державного управління у сфері надровикористання в Україні. Водночас, наведені нами принципи можуть змінюватися залежно від суспільно-економічних та політичних умов. Проте, відсутність нормативно закріплених принципів в Кодексі України про надра впливає на характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання. Тому, доцільним вбачається нормативне закріплення принципів в Кодексі України про надра [5].

Серед вчених-адміністративістів не викликає заперечень той факт, що зміст адміністративно-правового регулювання розкривається, зокрема, через зміст і характер адміністративно-правового регулювання функцій, які реалізуються в процесі такої діяльності. У юридичній літературі поняття «функції управління» має різноманітне тлумачення. Враховуючи здобутки вчених-адміністративістів щодо визначення і класифікацій функцій адміністративно-правового регулювання, державного регулювання та проаналізованих особливостей суспільних відносин у сфері надровикористання, можна сформулювати поняття функції адміністративно-правового регулювання у сфері надровикористання як зовнішній прояв властивостей суб'єктів регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від даного об'єкта регулювання з метою досягнення певних результатів у цій сфері.

Доцільно згрупувати їх таким чином: загальні, спеціальні, допоміжні функції державного управління у сфері надровикористання. До загальних функцій слід віднести ті, які притаманні процесу державного регулювання економіки: функцію прогнозування і моделювання, планування, координацію, контроль, інформаційне забезпечення тощо. До спеціальних функцій у сфері надровикористання слід віднести ті, що відображають особливості регулюючого впливу конкретного суб'єкта регулювання на сферу надровикористання: раціональне використання та охорона

природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища, дотримання вимог екологічної безпеки, взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності у сфері надровикористання та ін.

Дослідження функцій змісту державного регулювання у сфері надровикористання та їх класифікація набувають вагомого значення у зв'язку із вирішенням проблеми оптимізації системи державного регулювання у цій сфері. Наведене свідчить, що зміст окремих функцій збігаються, що в майбутньому надасть можливість вдосконалити правовий статус і структуру органів публічної влади, які їх здійснюють, уникнувши дублювання функцій.

Нова адміністративна система України повинна відповідати вимогам дерегуляції, тому необхідно перейти від «ручного управління» економікою до втілення довгострокових програм розвитку промисловості, від контролю над підприємством та прямого фінансування – до регулювання та перерозподілу ресурсів в економіці [6, с. 223]. Тому, лише комплексний підхід до функцій державного регулювання у сфері надровикористання, паралельне проведення адміністративної та регуляторної реформи дасть змогу усунути проблемні питання у цій сфері суспільних відносин.

Звичайно, що розуміння державного регулювання як процесу впорядковуючого цілеспрямованого впливу на будь-які суспільні відносини цілком логічно зумовлює звернення до основних положень правової доктрини щодо регулюючих форм та методів. Процес здійснення регулювання сфери надровикористання виявляється в певних формах, кожна із яких обумовлена специфічними завданнями та функціями регулювання і має особливий зміст. Якщо функції державного регулювання у сфері надровикористання розкривають основні напрями цілеспрямованого державного впливу на об'єкти регулювання, то форми – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто через форми державного регулювання практично здійснюється регулююча діяльність – вибір відповідних форм державного регулювання повинен забезпечити найбільш цілеспрямоване виконання функцій регулювання, і досягнення відповідної мети.

Вихідне поняття методу державного регулювання у сфері надровикористання цілком логічно розглядати як сукупність різноманітних способів, прийомів та засобів здійснення державою функцій управління, впливу органів державного регулювання на сферу надровикористання в Україні.

Для ліквідації прогалин в чинному законодавстві України, в першу чергу це стосується КУпН із наявністю в ньому норм з призупиненою дією та більшістю бланкетних норм, наявність неузгодженостей і навіть суперечностей між цим кодексом та Гірничим Законом, необхідно розробити і закріпити на законодавчому рівні поняття, сутність, зміст та

систему методів державного управління в даній сфері, зробивши акцент на застосуванні економічних та правових методів.

Для подолання негативних явищ у сфері надрокористування в Україні доречним і своєчасним є перегляд та концептуальне закріплення на науково-теоретичному і законодавчому рівнях основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Для усунення термінологічної невизначеності та законодавчої прогалини необхідно нормативно визначити та закріпити такі основні елементи: мета, цілі, завдання, функції, принципи, методи адміністративно-правового регулювання у сфері надровикористання.

Розробити та затвердити Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2020 року, в якій сформулювати мету, окреслити основні методи державного регулювання, що забезпечить реальні можливості щодо подальшого приросту розвіданих запасів, їх використання та охорони.

Список літератури:

1. Міщенко В. Геологоекономічний інструментарій надровикористання : становлення та проблеми удосконалення/ В. Міщенко. – Геолог України. – 2009. – № 1–2. – С. 41–51.
2. Теория государства и права : Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М. : Норма–Инфра–М, 1999. – 559 с.
3. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : проблеми теорії та практики правозастосування : Монографія / О.П. Світличний. – Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.
4. Гірничий Закон України : Закон України від 6 жовтня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.
5. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
6. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Прецедент, 2006. – 176 с.

В статье рассматриваются вопросы административно-правового регулирования в сфере недропользования: анализируются теоретические аспекты относительно детерминации базовых элементов механизма административно-правового регулирования в указанной сфере.

Недропользование, административно-правовое регулирование, цель, задачи, принципы, функции, методы административно-правового регулирования.

The article deals with the questions of administrative legal regulation the field of subsoil resources: the theoretical aspects are analysed in relation to the determination of basic elements of the mechanism of administrative legal regulation in the mentioned field.

Subsoil resources, administrative legal regulation, aims, tasks, principles, functions, methods of administrative legal regulation.