

Максіменцева Н. О.,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри адміністративного та кримінального права
Дніпропетровського державного університету імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ І ОХОРОНИ НАДР

Анотація. Стаття присвячена аналізу особливостей об'єкта адміністративних правовідносин у галузі використання, відтворення і охорони надр. Досліджуються підстави розмежування управлінських правовідносин як об'єкту екологічного (природоресурсного), гірничого права та адміністративних правовідносин.

Ключові слова: об'єкт правовідносин, адміністративні відносини, управління.

Постановка проблеми. Проблематика правильного визначення об'єкту правовідносин у сфері використання відтворення і охорони надр, окрім суто наукового інтересу, становить і практико-прикладний характер, оскільки саме за такою складовою частиною, як об'єкт, здійснюється галузева диференціація та розмежування правовідносин. Саме це дозволяє відмежувати гірничо-екологічні правовідносини від адміністративно-управлінських, що, зрештою, дозволяє вибудовувати концептуальні напрямки розвитку та удосконалення законодавства у сфері використання відтворення і охорони надр.

Окремі питання, що стосуються адміністративно-правових відносин, у тому числі у сфері використання, відтворення і охорони надр, знайшли своє відображення в роботах Авер'янова В., Бахраха Д., Бандурки О., Атаманчука Г., Шемшученко Ю. У той же час стрімкий розвиток законодавства і зміна соціального базису розвитку правовідносин потребують нових, сучасних досліджень у зазначеній сфері у зв'язку із швидкоплинною зміною нормативного регулювання.

У цілому питання об'єкту адміністративних правовідносин у галузі використання, відтворення та охорони надр знайшло достатнє висвітлення в спеціальній літературі з адміністративного права. Проте розмежування адміністративних та еколого-управлінських правовідносин наразі потребує додаткового дослідження.

Мета статті. Саме тому автор ставить собі за мету розмежувати гірничо-екологічні, управлінські правовідносини та адміністративні, використавши для цього аргументацію з теорії правовідносин щодо визначення правового режиму об'єкту правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Так, поняття об'єкта правовідносин як одна із структурних складових правовідносин у свій час достатньо мірою досліджувався в наукових роботах.

На думку Фіночко Ф., об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій). Дії учасників управлінських відносин можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів. Це можуть бути речі, матеріальні цінності, продукти духовної творчості, особисті нематеріальні блага тощо [1, с. 51].

Мельников В. вказує про те, що об'єктом адміністративних правовідносин є в переважній більшості дії, діяльність, пове-

дінка людей, але в деяких випадках, а саме у випадках адміністративно-правових відносин майнового характеру, буде мати місце складний об'єкт – поведінка та безпосередньо саме майно [2, с. 20].

Аналогічної думки дотримується і Кубко Є., зазначаючи, що держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини – природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто всіма тими «речами», що знаходяться в її розпорядженні [3, с. 12].

Будучи прихильниками прагматичного (діяльнісного) підходу до визначення державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр, відмітимо, що такий підхід є визначальним під час виділення об'єкта правовідносин, які виникають у галузі державного управління у сфері використання, відтворення і охорони надр.

У той же час, на нашу думку, під час визначення об'єкту адміністративних правовідносин у галузі використання, відтворення та охорони надр необхідно врахувати особливість галузі та розділяти спрямованість державного впливу на відносини «зовнішнього» та «внутрішнього» характеру.

Під відносинами зовнішнього управлінського характеру необхідно розуміти відносини між суб'єктом уповноваженим (наділений владними повноваженнями) та «стороннім» суб'єктом, тобто суб'єктом, що не входить до системи державних органів, наприклад, громадянин, підприємство тощо. Тобто в даному випадку вплив здійснюється з метою отримання від «стороннього» суб'єкта потрібної поведінки (утримання від заборонених дій, примус до вчинення певних дій тощо).

Під відносинами «внутрішнього» характеру слід розуміти відносини всередині системи суб'єктів правовідносини, де управлінський вплив спрямований безпосередньо на речові, майнові елементи суспільних відносин. Таким чином об'єктом адміністративних правовідносин у галузі використання, відтворення та охорони надр є поведінка (діяльність) суб'єктів правовідносин, пов'язана з матеріальним благом – надрами.

Надра як особливий об'єкт адміністративних правовідносини визначається як частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [4].

Адміністративно-правовідносини в галузі використання, відтворення та охорони надр слід відмежовувати від правовідносин державного екологічного управління, державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Так, автори підручника «Екологічне управління» визначають його як системну складову загальної системи управління, що має за мету здійснення екологічної політики й досягнення екологічних цілей і яка містить організаційну структуру, діяльність із планування, функціональні обов'язки, відповідаль-

ність, методології і методи, процедури і ресурси, а також професійно підготовлені кадри. Екологічне управління є процесом підготовки, прийняття й реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей із використанням різних спеціальних і загальносистемних, адміністративних і економічних методів і механізмів [5, с. 421].

Також у науці екологічного права виділяють державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, яке визначають як вид діяльності органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої і зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої та зовнішньої екологічних функцій [6, с. 163].

Управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища – це механізм організації та система діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки [7, с. 35].

Так, метою державного екологічного управління є запобігання виснаженню природного потенціалу, яке спрямоване на недопущення перевищення несучої ємності біосфери. Глобальною метою державного екологічного управління є екологізація всіх сфер життєзабезпечення, досягнення і підтримка необхідної якості здоров'я і життя населення, належного стану навколишнього середовища, гармонізації взаємовідносин суспільства і природи [8, с. 155].

У той же час 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 під час користування надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Незважаючи на ніби подібність понять державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр, державного екологічного управління, державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, адміністративно-правові відносини під час зазначеного управління відрізняються.

У першу чергу, необхідно звернути увагу на мету здійснення «екологічного управління» та управління використанням, відтворенням та охороною надр.

Правовідносини у сфері екологічного управління виникають із приводу реалізації державної екологічної політики. Як складові частини такої політики виступають охорона навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки тощо.

Тобто в основу екологічного управління покладається саме функція держави забезпечення та підтримання на належному рівні екологічної безпеки.

Управління ж у галузі використання, відтворення та охорони надр, у першу чергу покликано забезпечити ефективність управлінської діяльності в економічному аспекті використання ресурсу – надр. Так, слід погодитись, що певні елементи екологічного управління мають свій прояв і під час здійснення державного управління в досліджуваній галузі. Проте такі прояви мають, вважаємо, похідний характер.

На нашу думку, адміністративно-правові відносини в галузі використання, відтворення та охорони надр можуть переплі-

татись із правовідносинами у сфері державного екологічного управління і, за певних випадків, повне їх розмежування не видається за можливе. При цьому правовідносини, що виникають із приводу охорони надр, можна віднести і до правовідносин державного екологічного управління, і до відносин державного управління охороною надр у залежності від того, що покладається в їх основу: економічна складова частина – ефективність державного управління майновим ресурсом держави чи забезпечення екологічної безпеки держави.

Відповідно до статті 56 Кодексу України про надра [9] серед основних вимог у галузі охорони надр є забезпечення їх повного і комплексного геологічного вивчення.

Правовідносини щодо дотримання зазначеної вище вимоги в повній мірі мають подвійний характер і можуть бути віднесені як до екологічного управління в частині забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства під час здійснення геологічного вивчення надр, так і до державного управління використанням надр (одним із складових елементів, вважаємо, є комплексне геологічне вивчення), а саме здійснення ефективного, раціонального геологічного вивчення надр, оцінки запасів корисних копалин, визначення економічної доцільності здійснення користування конкретною ділянкою надр.

Додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами.

Правовідносини у сфері отримання надр у користування в частині процедури такого отримання, контролю щодо недопущення самовільного використання надр відносяться до державного управління в галузі користування надрами. У той же час дотримання визначеної законом процедури надання надр у користування також дозволяє реалізувати державну екологічну політику щодо забезпечення додержання вимог екологічного законодавства. Також слід відмітити:

- 1) раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;
- 2) недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд;
- 3) охорону родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку.

Адміністративно-правові відносини, які виникають під час реалізації вказаної вимоги також, вважаємо, можуть відноситись як до тих, що пов'язані з екологічним управлінням, та і до тих, що пов'язані з державним управлінням використання, відтворення і охорони надр. Адже раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин, на нашу думку, має економічну складову частину – ефективність управління матеріальними ресурсами держави як основу національної безпеки, і вже потім виникають правовідносини екологічного управління;

- 4) запобігання необгрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей.

Адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації даної вимоги, мають комплексний характер та виходять за межі як державного управління використання, відтворення охорони надр, так і за межі правовідносин державного екологічного управління, розширюючись за рахунок складових частин державного управління земельним фондом;

5) запобігання забрудненню надр у випадку підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод.

Адміністративно-правові відносини, які виникають під час дотримання вказаної вимоги, вважаємо, насамперед, мають екологічне спрямування, а тому відносяться до правовідносин державного екологічного управління, оскільки об'єктом даних правовідносин надра виступають опосередковано, основним змістом даного виду правовідносин є забезпечення запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, його частини – надр, під час здійснення господарської діяльності щодо підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, у сфері поводження з відходами (захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод тощо).

Також слід відокремлювати адміністративно-правові відносини в галузі використання, відтворення та охорони надр від управління земельними ресурсами.

Нормативне визначення землі, наведене в Державному стандарті «Земля. Терміни і визначення»: «Земля – це найважливіша частина навколишнього природного середовища, яка характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, є головним засобом виробництва в сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [10].

Земельні ресурси відносяться до інтегральних ресурсів [11, с. 360].

На думку В. Андрейцева, земля, з однієї сторони, виступає як самостійний об'єкт господарського використання, а з іншої, є складовою частиною довкілля. У цьому аспекті йдеться про особливості землі як певної території, що акумулює в собі інші природні утворення, використання властивостей яких спрямовується на задоволення матеріальних, духовних, пізнавальних, рекреаційних, оздоровчих, лікувальних, спортивних, туристичних та інших потреб людини і суспільства [12, с. 195].

Під державним управлінням земельними ресурсами розуміється цілеспрямований, організаційний та регулювальний вплив держави на стан та розвиток земельних відносин із метою реалізації цілей державної політики відносно раціонального використання та охорони земель, забезпечення реалізації прав на землю суб'єктами земельних відносин [13, с. 13].

З наведеного вбачається, що «категорія» надра та категорія «земля» є нерозривно пов'язаними, а отже, певний зв'язок та взаємопроникнення має місце як під час здійснення державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр, так і під час управління земельними ресурсами.

Тобто як об'єкти правовідносин надра можуть виступати вторинними (похідними) по відношенню до адміністративних правовідносин управління земельними ресурсами. Як приклад таких відносин можна навести правовідносини, які виникають у зв'язку з використанням земельної ділянки сільськогосподарського призначення, що територіально знаходиться над площею залягання корисних копалин. У даному випадку первинними є правовідносини управління земельними ресурсами, при цьому фактор «залягання корисних копалин» надає даним правовідносинам певних особливостей, пов'язаних із потенційною можливістю розробки родовища корисних копалин.

Проте надра є основним об'єктом адміністративно-правових відносин управління в галузі використання, відтворення та охорони надр.

Відповідно до статті 18 Кодексу законів про надра надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням

надрами, провадиться в порядку, встановленому земельним законодавством України. Земельні ділянки для користування надрами, крім випадків, передбачених статтею 23 цього Кодексу, надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами чи гірничих відводів [14].

Відповідно до статті 3 Земельного кодексу України земельні відносини, що виникають під час використання надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу [15].

Отже, під час здійснення державного управління в галузі використання відтворення та охорони надр можуть, як похідні від них, виникати правовідносини у сфері державного управління земельними ресурсами. Так, отримавши спеціальний дозвіл на користування надрами, суб'єкт даних правовідносин має вступити в правовідносини з органом, наділеним владними повноваженнями у сфері управління земельними ресурсами, та отримати відповідну земельну ділянку (в межах якої, наприклад, залягають корисні копалини) в користування, пройшовши процедуру вже в межах управління земельними ресурсами.

Аналогічно виникають похідні правовідносини в галузі управління земельними ресурсами в процесі здійснення рекультивациі порушених земель внаслідок, наприклад, гірничодобувних робіт.

Відповідно до статті 166 Земельного кодексу України рекультивациа порушених земель – це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель. Землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та в гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивациі [16].

Висновки. З огляду на викладене приходимо до висновку про те, що правовідносини в галузі використання, відтворення і охорони надр мають комплексний характер, можуть містити в собі складові елементи інших видів правовідносини, зокрема відносин у сфері державного екологічного управління, державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, державного управління земельними ресурсами тощо. При цьому основний (первинний) характер правовідносин буде визначатись їх об'єктом.

Віднесення правовідносин у галузі використання, відтворення та охорони надр до тієї чи іншої категорії правовідносин, вважаємо, має здійснюватись у залежності від того, що втілюється в даних конкретних правовідносинах: політика державного управління майновим ресурсом, сировинною базою держави як економічною складовою частиною національної безпеки, чи державна екологічна політика, що спрямована на забезпечення належного та безпечного для життя і здоров'я громадян навколишнього природного середовища, чи державна земельна політика.

Література:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : ЮрінкомІнтер, 2007. – с. 51
2. Солдатов А.П. (Особенная часть), Мельников В.А. (Общая часть) Административное право Российской Федерации / А.П. Солдатов. – 2006. – С. 20.
3. Державне управління в Україні / За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. – 1999. – С. 12.

4. Кодекс України Про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України – 1994 р. – № 36, ст. 340
5. Шевчук В.Я. Екологічне управління / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К. : Либідь, 2004 – С. 421
6. Екологічне право України. Академічний курс / за заг ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 163.
7. Екологічне право України / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х. : Право, 2009. – С. 35
8. Шевчук В.Я. Екологічне управління / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К. : Либідь, 2004 – 432 с. 9. Кодекс України «Про надра» від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994 р. – № 36, ст. 340
9. Землі. Термины и определения ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.
10. Стратегічні пріоритети та сучасні завдання розвитку реального сектора економіки України / Редкол.: Б.М. Динилишин (відп. ред.) та ін. ; РПВС України НАН України. – Черкаси : Брама-Україна. 2007. – 544 с.
11. Екологічне право: Особлива частина / за ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. – К. : Істина, 2001. – 544 с.
12. Боклаг В.А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В.А. Боклаг. – Запоріжжя, 2015. – С. 8.
13. Кодекс України «Про надра» від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994 р. – № 36, ст. 340.
14. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002, № 3, стаття 27. – 2002. [Електронний ресурс]– Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1443104828466323>.

Максименцева Н. А. Особенности объекта административных правоотношений в сфере использования, воспроизводства и охраны недр

Аннотация. Статья посвящена анализу объекта административных правоотношений в сфере использования, воспроизводства и охраны недр. Приводятся доводы для разграничения управленческих правоотношений как объектов экологического (природоресурсного), горного права и административных правоотношений.

Ключевые слова: объект правоотношений, административные отношения, управление.

Maksimentseva N. Features of the object of administrative legal relations in the field of use, reproduction and protection of mineral resources

Summary. This article analyzes the object of administrative legal relations in the field of use, reproduction and protection of mineral resources. Arguments for differentiation between administrative relations and environmental, mining relations.

Key words: object of relations, administrative relations management.