

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ПАШУН АЛІНА ВАДИМІВНА

УДК 342.9:504.55

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2015

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент
Яра Олена Сергіївна,
Національний університет біоресурсів і природокористування України,
декан юридичного факультету

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
Олійник Олег Вікторович,
Київський національний
торговельно-економічний університет,
професор кафедри правознавства

кандидат юридичних наук, професор
Демський Едуард Францевич,
Академія праці, соціальних відносин і туризму
Федерації професійних спілок України,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права

Захист відбудеться «28» липня 2015 р. о 14⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ-41, вул. Генерала Родімцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування за адресою: 03041, м. Київ-41, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розісланий «26» червня 2015 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

О. Ю. Піддубний

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Формування в Україні правової держави зумовлює особливе значення законодавчого регулювання найбільш важливих суспільних відносин. Беручи до уваги об'єктивний стан природи в країні, можна стверджувати, що до їх числа належать відносини, пов'язані з використанням природних ресурсів та їх охороною. У зв'язку з цим пошук оптимальних форм правової охорони природного середовища, релевантних зростаючим потребам суспільства в її експлуатації, стає пріоритетним державним завданням. Надра займають особливе місце серед інших природних об'єктів держави. Це пояснюється тим, що під час користування надрами здійснюється інтенсивний вплив на землю, воду, атмосферне повітря. Все це зумовлює розгляд питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового регулювання надрокористування в Україні. На сьогодні у сфері надрокористування існує низка невирішених проблем, серед яких питання, пов'язані із удосконаленням діяльності спеціально уповноважених органів виконавчої влади, визначення форм та методів охорони та використання надр, удосконалення інституту адміністративної відповідальності. Потребує вдосконалення низка положень чинного законодавства у сфері надрокористування, серйозним недоліком якого є наявність слабкої взаємодії органів публічної влади у сфері охорони та використання надр.

Урахування зазначених реалій сьогодення та передового зарубіжного досвіду визначило актуальність обраної теми дисертації, яка посилюється відсутністю комплексних наукових досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання надрокористування.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження слугували вітчизняні й зарубіжні наукові джерела з філософії і теорії права, адміністративного, екологічного та інших галузей правової науки. Варто зазначити праці учених В. Авер'янова, І. Арістової, В. Андрейцева, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, А. Гетьмана, Е. Демського, О. Грицан, І. Голосніченка, В. Колпакова, С. Кравченка, М. Краснової, В. Курила, О. Макаренка, Н. Малишевої, О. Макаренка, О. Олійника, К. Рябець, О. Скакун, В. Семчика, О. Світличного, Ю. Шемшученка, О. Шем'якова, Є. Шульги, М. Шульги та ін.

Зв'язок роботи з науковими планами, програмами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України у контексті проведення в нашій державі адміністративної реформи. Тема дисертації пов'язана із деякими адміністративно-правовими аспектами науково-дослідної роботи на тему «Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців на ринку праці в аграрному, екологічному та природоресурсному секторах України» (номер державної реєстрації 0114U000656).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробити теоретичні засади та практичні пропозиції і рекомендації з питань

адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування України.

Для досягнення поставленої мети визначено такі задачі:

- здійснити ретроспективний аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання надрокористування на території сучасної України;
- проаналізувати теоретико-правові засади становлення і розвитку управлінських відносин у сфері надрокористування як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- розкрити сутність та зміст адміністративно-правового механізму регулювання надрокористування;
- розкрити поняття та зміст адміністративно-правовий режиму надрокористування та на цій підставі запропонувати їх класифікацію;
- з'ясувати місце і роль адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування та здійснити їх класифікацію;
- визначити суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування, охарактеризувати їх правовий статус та визначити шляхи удосконалення їх діяльності;
- з метою з'ясування впливу управлінських відносин розкрити адміністративно-правові форми та методи діяльності органів виконавчої влади у сфері надрокористування;
- здійснити аналіз інституту адміністративної відповідальності у сфері надрокористування та на цій підставі визначити напрями вдосконалення законодавства у цій сфері;
- здійснити аналіз інституту публічного контролю у сфері надрокористування та запропонувати шляхи його удосконалення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері надрокористування.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання надрокористування в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та реалізації задач дисертаційного дослідження використано філософські (діалектичний), загальнонаукові (формально-логічний, системно-структурний) та спеціальні методи пізнання державно-правових явищ.

Застосування діалектичного методу сприяло розкриттю теоретико-правових засад у сфері надрокористування, розкриттю взаємодії органів публічної влади, забезпечило визначення сутності діяльності Державної служби геології та надр України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державної екологічної інспекції України та інших органів виконавчої влади. Формально-логічний метод сприяв формуванню відповідного понятійного апарату дослідження. Системно-структурний метод був покладений в основу визначення кола суб'єктів адміністративної діяльності у сфері надрокористування, встановлення характерних особливостей їх структури. Історико-правовий метод дав змогу періодизувати процеси становлення і розвитку надрокористування як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Догматичний метод сприяв з'ясуванню змісту норм, що врегульовують адміністративні відносини у сфері надрокористування,

виробленню відповідних пропозицій щодо змін до законодавства.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є самостійним комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання надрокористування в Україні, яке спрямоване на формування нових та вдосконалення існуючих категорій і понять, пошук ефективних правових механізмів здійснення управлінського впливу держави на досліджувану сферу, а також внесення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази.

У результаті проведеного дослідження отримано наукові результати, сформовано низку положень та висновків, що виносяться на захист:

уперше:

- виділено особливості механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування та розкрито його особливості;
- проведено характеристику адміністративно-правового режиму та класифіковано їх за видами суб'єктів правовідносин;
- доведено, що недоліком Кодексу України про адміністративні правопорушення є відсутність у нормах статей 47, 57, 58 такого суб'єкта адміністративного правопорушення, як фізична особа-підприємець. З цією метою пропонується внесення змін до вказаних статей КУпАП;
- обґрунтовано необхідність затвердження Інструкції щодо розмежування повноважень із контролю за здійсненням заходів та взаємодії Державної служби геології та надр України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державної екологічної інспекції України, пов'язаних із охороною і раціональним використанням надр.

удосконалено:

- поняття «адміністративно-правовий режим у сфері надрокористування» як сукупності правових засобів, побудованих на комплексі юридичних і організаційно-технічних процедур та адміністративно-правових засобів, які визначають міру можливої та належної поведінки надрокористувачів, що надає особливу спрямованість суспільним відносинам у сфері державного управління надрокористуванням;

дістали подальшого розвитку:

- основні форми управлінської діяльності та методи адміністративно-правового регулювання у сфері надровикористання.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені у дисертаційному дослідженні висновки, пропозиції та рекомендації з питань регулювання надрокористування становлять як науково-теоретичний, так і практично-прикладний інтерес та можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – при розробці наукових рекомендацій, концепцій, програм, законодавчих та інших нормативно-правових актів;
- у правозастосовній діяльності – для удосконалення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про надра;
- у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Енергетичне право» на юридичному факультеті Національного університету біоресурсів і природокористування України (акт

впровадження № 6 від 04.06.2015 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем особисто та становить самостійну розробку з обраної теми. Основні положення, висновки та пропозиції, які визначають наукову новизну та виносяться на захист, сформульовані та обґрунтовані здобувачем особисто.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи» (Київ, 5–6 листопада 2013 р.), «Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві» (Київ, 29 листопада 2013 р.), «Ключові аспекти наукової діяльності» (Польща, 7–15 січня 2014 р.).

Публікації. Основні результати дисертації відображено у 8 опублікованих наукових працях, з яких 4 статті опубліковано у фахових виданнях з юридичних наук, затверджених МОН України, 1 стаття – у науковому зарубіжному виданні з юридичних наук, та у 3 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи – 206 сторінок, з яких основний текст викладено на 183 сторінках, список використаних джерел – на 21 сторінці (208 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

Розділ 1. «Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання надрокористування» складається із чотирьох підрозділів, у яких охарактеризовано надрокористування як об'єкта публічно-правового регулювання, поняття механізму та режиму адміністративно-правового регулювання надрокористування.

У підрозділі 1.1 «Надрокористування як об'єкт публічно-правового регулювання» розглянуто ретроспективу правових засад виникнення та становлення надрокористування як об'єкта управлінських відносин. Перший період (XIX – поч. XX ст.) охоплює час входження українських земель до складу різних держав: царської Росії, Австро-Угорщини, Польщі, Чехословаччини, Румунії. Його можна назвати періодом *диференціації механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування* через належність його норм до систем права різних держав.

Другим є *радянський період* (1917–1990 рр.), який характеризується встановленням виключної монополії державної власності на надра та надрокористування. Цей період слід розподілити на етапи. Перший етап (1917–1950 рр.) характеризується переходом від загальногосподарського до спеціалізованого управління надрами. Другий етап (1960–1990 рр.) характеризується переходом законодавчого регулювання надрокористуванням

від загальносоюзного до республіканського рівня, здійснення кодифікації у вигляді Кодексу Української РСР про надра (1976 р.) та введенням адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування (1978 р.).

Нарешті, третій *сучасний* період (1990 р. – т. ч.) охоплює розвиток управлінських відносин у сфері надрокористування за час незалежності України. Характеризується прийняттям Кодексу України «Про надра» (1994 р.), Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та цілої низки різноєрархічних нормативно-правових актів, прийнятих на розвиток їх положень. Відзначається чітким розмежування компетенції органів державного управління надрокористуванням.

Далі проаналізовано стадії процесу надрокористування, який включає: формування та опублікування переліку ділянок надр; установа переліків ділянок надр, право користування якими може бути надане на умовах угод про розділ продукції; державну експертизу геологічної інформації; прийняття рішення про умови проведення аукціонів (конкурсів); проведення аукціонів (конкурсів); надання спеціальних дозволів; видобування корисних копалин; будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; у тому числі для захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення; державний облік; оподаткування, публічний контроль та нагляд за діяльністю надрокористувачів; застосування заходів юридичної відповідальності. Поняття «надра» є ключовим у правових відносинах, що виникають у процесі надрокористування, яке виступає як об'єкт управлінських відносин, така діяльність впорядкована нормами права, складається із діяльності уповноважених державою органів публічної влади, їх посадових осіб та дій (діяльності) користувачів надрами.

Підрозділ 1.2 «Поняття механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування» присвячений вивченню особливостей механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування, що впливають зі змісту державно-управлінської діяльності та предмета адміністративного права.

Зазначено, що механізм управління складається з окремих правових елементів. По-перше, із системи управління, яка характеризує, з одного боку, складний суб'єкт управління й організацію взаємодії більш простих суб'єктів, а з іншого, – зі сполучення демократії та управління, що виражається в характері та формах участі громадян у здійсненні функцій управління. По-друге, із соціальних і правових норм, за допомогою яких забезпечуються змістовність впливу та триває зв'язок в управлінні. По-третє, зі способів визначення цілі на основі пізнання керованих процесів. По-четверте, з управлінського процесу як циклу, де певні етапи змінюються, дій керуючої системи щодо досягнення цих цілей, що завершується оцінкою ефективності управлінського впливу.

Розглянуто особливості механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування, що впливають зі змісту управлінської

діяльності та предмета адміністративного права.

Виділено елементи механізму правового регулювання надрокористування. Механізм правового регулювання визначено як організаційний вплив правових засобів, що дозволяє певним чином досягати поставлених задач, цілей, мети у сфері надрокористування.

У підрозділі 1.3 «Адміністративно-правовий режим надрокористування: поняття та зміст» наголошено, що 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, особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм. Акцентовано увагу на тому, 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.

Виходячи зі змісту адміністративно-правових режимів надрокористування, здійснено класифікацію за видами суб'єктів правовідносин. Розглянуто адміністративні процедури, в межах яких розглянуто регулятивну та охоронну функції. До регулятивних адміністративних правовідносин у сфері надрокористування віднесено реєстрацію, облік, експертизу та дозвільний вид, які пов'язані із реалізацією позитивних завдань управлінських відносин. До адміністративних правовідносин, які пов'язані зі встановленням правових заборон, застосуванням до правопорушників адміністративного примусу, адміністративної відповідальності та інших заходів впливу, віднесено: державний контроль і нагляд за геологічним вивченням, використанням та охороною надр; визначення порядку використання надр та їх охорони; розробка і затвердження відповідних стандартів, норм і правил; припинення права користування надрами; позбавлення землевласників і землекористувачів права користування надрами, притягнення порушників до юридичної відповідальності.

У підрозділі 1.4 «Види адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування» класифіковано адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування.

Адміністративно-правові відносини у сфері надрокористування класифіковано за різними критеріями та підставами. За масштабами сфери здійснення поділено на внутрішньоорганізаційні та зовнішньоуправлінські.

Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури – ті, які регулюються відомчими положеннями, регламентами, посадовими інструкціями тощо.

Зовнішньоуправлінські адміністративні процедури державного управління надрокористування регулюють адміністративно-організаційні відносини, і які, на відміну від внутрішньо-організаційних адміністративних процедур, у більшості випадків, регламентуються підзаконними нормативними правовими актами.

За функціональною приналежністю та внутрішнім складом виділено такі

різновиди адміністративних процедур, як процедури формування органів виконавчої влади, прийняття управлінських рішень тощо. До адміністративних правовідносин у сфері надрокористування, віднесено регулятивну й охоронну функції (загальні функції права).

Розділ 2. «Адміністративно-правове регулювання надрокористування як управлінський процес» складається із двох підрозділів, у яких досліджено діяльність та статус органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правові форми і методи діяльності органів виконавчої влади у сфері надрокористування.

Підрозділі 2.1 «Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання надрокористування: правовий статус та проблеми їх взаємодії» присвячено діяльності сучасної системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування. Проаналізовано діяльність органів загальної та спеціальної компетенції. Провідне місце належить органам спеціальної компетенції. Особливістю цих органів є те, що на відміну від органів загальної компетенції, їх повноваження обмежуються окремими функціями державного управління у сфері надрокористування. Основним органом спеціальної компетенції у сфері надрокористування є Міністерство екології та природних ресурсів України. Іншим суб'єктом управлінських відносин у сфері надрокористування є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. Проаналізовано правовий статус діяльності Державної служби геології та надр України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державної екологічної інспекції України.

Встановлено, що проблемним питанням у сфері надрокористування є взаємодія Міністерства енергетики та вугільної промисловості України та Державної служби геології та надр України, пов'язана із видобутком кам'яного вугілля. Для врегулювання цього питання і більш дієвого контролю за використанням та охороною надр запропоновано внести зміни до ст. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615.

У підрозділі 2.2 «Адміністративно-правові форми та методи діяльності органів виконавчої влади у сфері надрокористування» висвітлено діяльність органів виконавчої влади. Розглянуто загальні, спеціальні та допоміжні функції управлінської діяльності.

Основними формами управлінської діяльності у сфері надрокористування є: видання нормативних правових актів у сфері надрокористування; видача (аналювання) у встановленому порядку спеціальних дозволів (ліцензій); здійснення державного контролю за геологічним вивченням і раціональним та ефективним використанням надр і державного гірничого нагляду; здійснення нагляду за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; застосування адміністративного примусу.

До основних методів адміністративно-правового регулювання у сфері надровикористання включено методи: заборони, уповноважуючі, заохочення (стимулювання), узгодження (погодження), дозволу, встановлення певного порядку дій.

Розділ 3. «Шляхи удосконалення адміністративно-правової охорони у сфері надрокористування» складається із двох підрозділів та присвячений пошуку конкретних способів удосконалення адміністративно-правової охорони у сфері надрокористування.

Підрозділ 3.1 «Удосконалення інституту адміністративної відповідальності у сфері надрокористування» присвячений усуненню прогалин щодо адміністративної відповідальності.

Наголошено, що розвиток інституту адміністративної відповідальності за порушення права державної власності на надра, охорони надр та порушення правил і вимог проведення робіт із геологічного вивчення надр характеризується не тільки постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями, але й низкою суб'єктів, щодо яких застосовуються адміністративні санкції.

Розглянуто нормативно-правові акти, пов'язані з діяльністю фізичних осіб-підприємців як надрокористувачів. Встановлено, що відсутність в нормах статей 47, 57 та 58 КУпАП фізичної особи – підприємця є недоліком Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Внесено пропозиції щодо включення до статей 47, 57, 58 КУпАП суб'єкта адміністративного правопорушення – фізичної особи-підприємця.

Запропоновані зміни, які позитивно вплинуть на стан адміністративно-правової охорони надр, сприятимуть усуненню правових колізій та непорозумінь у правозастосовній діяльності.

Підрозділ 3.2 «Шляхи удосконалення публічного контролю у сфері надрокористування» присвячений публічному контролю у сфері надрокористування, який представлений численною групою різноманітних органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій.

Наголошено, що діюча сьогодні структура органів спеціальної компетенції у сфері надрокористування є найбільш оптимальною для вирішення поставлених державою завдань. Водночас одним із недоліків публічного контролю є відсутність взаємодії між Державною службою геології та надр України, Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державною екологічною інспекцією України.

Зважаючи на проблемність питань, пов'язаних із публічним контролем у сфері надрокористування, внесено пропозиції про необхідність затвердження Інструкції щодо розмежування повноважень із контролю за здійсненням заходів і взаємодії Державної служби геології та надр України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державної екологічної інспекції України, пов'язаних із охороною та раціональним використанням надр.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у з'ясуванні особливостей адміністративно-правового регулювання надрокористування в Україні та пошуку шляхів його удосконалення. Під час виконання поставлених задач, одержано низку самостійних висновків, з яких найбільш важливими є такі:

1. На підставі історико-правового аналізу засад виникнення та становлення надрокористування, розглянуто характеристику розвитку управлінських відносин, які пов'язані з історією їх становлення на теренах сучасної України, що дало змогу здійснити таку періодизацію:

Перший період (XIX – поч. XX ст.) охоплює час входження українських земель до складу різних держав: царської Росії, Австро-Угорщини, Польщі, Чехословаччини, Румунії. Його можна назвати періодом *диференціації механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування* через належність його норм до систем права різних держав.

Другим є *радянський період* (1917–1990 рр.), який характеризується встановленням виключної монополії державної власності на надра та надрокористування. Цей період слід розподілити на етапи. Перший етап (1917–1950 рр.) характеризується переходом від загальногосподарського до спеціалізованого управління надрами. Другий етап (1960–1990 рр.) характеризується переходом законодавчого регулювання надрокористуванням від загальносоюзного до республіканського рівня, здійснення кодифікації у вигляді Кодексу Української РСР про надра (1976 р.) та введенням адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування (1978 р.).

Нарешті, третій *сучасний* період (1990 р. – т. ч.) охоплює розвиток управлінських відносин у сфері надрокористування за час незалежності України. Характеризується прийняттям Кодексу України «Про надра» (1994 р.), Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та цілої низки різноєрархічних нормативно-правових актів, прийнятих на розвиток їх положень. Відзначається чітким розмежування компетенції органів державного управління надрокористуванням.

2. Стадіями адміністративно-правового опосередкування процесу надрокористування є: формування та опублікування переліку ділянок надр; установа переліків ділянок надр, право користування якими може бути надане на умовах угод про розділ продукції; державної експертизи геологічної інформації; прийняття рішення про умови проведення аукціонів (конкурсів); проведення аукціонів (конкурсів); надання спеціальних дозволів; видобування корисних копалин; будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; у тому числі для захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення; державний облік; оподаткування, публічний контроль та нагляд за діяльністю надрокористувачів; застосування заходів

юридичної відповідальності. Поняття «надра» є ключовим у правових відносинах, що виникають у процесі надрокористування, яке виступає об'єктом управлінських відносин; така діяльність впорядкована нормами права, складається із діяльності уповноважених державою органів публічної влади, їх посадових осіб та дій (діяльності) користувачів надрами.

3. Особливостями механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування, що впливають зі змісту державно-управлінської діяльності та предмета адміністративного права є:

по-перше, для механізму адміністративно-правового регулювання надрокористування найбільш характерні правові засоби розпорядчого типу, тобто приписи (включаючи заборони); по-друге, сфера надрокористування припускає односторонність волевиявлення одного з учасників відносин. Це волевиявлення юридично владне, а тому йому належить вирішальне значення; по-третє, в конкретних управлінських відносинах у сфері надрокористування, врегульованих адміністративним правом, найбільш типове вираження знаходить взаємозв'язок між керуючими і керованими сторонами; по-четверте, владність та односторонність, як найбільш істотні ознаки адміністративно-правового регулювання, не виключають використання в необхідних випадках дозвільних засобів, у результаті яких можуть виникати управлінські відносини рівності учасників урегульованих управлінських відносин.

4. Поняття адміністративно-правового режиму у сфері надрокористування визначено як сукупність правових засобів, побудованих на комплексі юридичних і організаційно-технічних процедур та адміністративно-правових засобів, які визначають міру можливої та належної поведінки надрокористувачів, що надає особливу спрямованість суспільним відносинам у сфері державного управління надрокористуванням.

5. Наявність інституту адміністративно-правового режиму у сфері надрокористування зумовлюється наступними факторами:

1) режимне регулювання у 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 вирішення 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;

2) публічне управління у сфері надрокористування у сучасних умовах потребує особливих регулятивних властивостей адміністративно-правового режиму його забезпечення;

3) у 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 сприятиме зменшенню проявів протиправних дій у цій сфері;

4) адміністративно-правовий режим надрокористування дозволяє 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 надрокористуванням.

6. Адміністративно-правові режими надрокористування за видами суб'єктів правовідносин класифіковано в такий спосіб:

1) адміністративно-правові режими, що регулюють діяльність уповноважених загальнодержавних органів виконавчої влади у сфері геологічного вивчення, розробки, видобутку корисних копалин, а також забезпечення контролю й нагляду у названій сфері;

2) адміністративно-правові режими, що регулюють діяльність уповноважених органів виконавчої влади у сфері геологічного вивчення, розробки, видобутку корисних копалин, а також забезпечення контролю й нагляду в даній сфері;

3) адміністративно-правові режими, що регулюють поведінку резидентів України у сфері геологічного вивчення, розробки й видобутку корисних копалин;

4) адміністративно-правові режими, що регулюють поведінку іноземних юридичних і фізичних осіб у сфері геологічного вивчення, розробки й видобутку корисних копалин.

7. Адміністративними процедурами у сфері надровикористання визначено регулятивну й охоронну функції. До регулятивних адміністративних правовідносин у сфері надрокористування віднесено реєстрацію, облік, експертизу та дозвільний вид, які пов'язані із реалізацією позитивних завдань управлінських відносин. До адміністративних правовідносин, пов'язаних із встановленням правових заборон, застосування до порушників адміністративного примусу, адміністративної відповідальності та інших заходів впливу, віднесено: державний контроль і нагляд за геологічним вивченням, використанням та охороною надр; визначення порядку використання надр та їх охорони; розробку і затвердження відповідних стандартів, норм і правил; припинення права користування надрами; позбавлення землевласників і землекористувачів права користування надрами, притягнення порушників до юридичної відповідальності.

8. Встановлено, що проблемним питанням у сфері надрокористування є взаємодія Міністерства енергетики та вугільної промисловості України і Державної служби геології та надр України, пов'язана із видобутком кам'яного вугілля. Спеціальний дозвіл на користування надрами з метою видобування кам'яного вугілля надається суб'єктам господарювання Державною службою геології та надр України відповідно до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615. Відсутність Міністерства енергетики та вугільної промисловості України серед погоджувальних органів з питань користування надрами для цілей, пов'язаних із видобуванням вугілля, є однією із причин створення загрози життєдіяльності працівників діючих вугільних підприємств та може стати причиною непередбачуваних наслідків. Для врегулювання цього питання і більш дієвого контролю за використанням та

охороною надр пропонується внести зміни до ст. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615, яку викласти у такій редакції: для одержання спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування кам'яного вугілля, суб'єкт господарювання зобов'язаний отримати погодження Міністерства енергетики та вугільної промисловості України і разом з іншими документами надати його до Державної служби геології та надр України.

9. Основними формами управлінської діяльності у сфері надрокористування є: видання нормативних правових актів у сфері надрокористування; видача (анулювання) у встановленому порядку спеціальних дозволів (ліцензій); здійснення державного контролю за геологічним вивченням та раціональним і ефективним використанням надр та державного гірничого нагляду; здійснення нагляду за дотриманням умов надання спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; застосування адміністративного примусу.

10. До основних методів адміністративно-правового регулювання у сфері надровикористання віднесено методи: 1) заборони; 2) уповноважуючі; 3) заохочення (стимулювання); 4) дозволу; 5) узгодження (погодження); 6) встановлення певного порядку дій.

Методи заборони адміністративно-правового регулювання виражаються у забороні робити певні дії, утримуватися від забороненої поведінки, що перешкоджає досягненню правової мети, передбаченої в регулюючих правових нормах. До сфери надрокористування віднесено встановлену державою заборону на проведення робіт, пов'язаних із користуванням надрами за умов відсутності відповідного технічного проекту або дозволу (ліцензії) на користування надрами.

Уповноважуючі методи адміністративно-правового регулювання адресовані певному колу суб'єктів правовідносин, якому надається можливість проводити свою діяльність у межах повноважень.

Заохочувальні (стимулюючі) методи адміністративно-правового регулювання полягають у встановленні засобів матеріального або морального заохочення для стимулювання певного роду дій. Так, законодавством встановлена можливість надання права користування надрами без проведення конкурсу або аукціону, у разі, якщо надрокористувач за рахунок власних або залучених коштів відкрив родовище корисних копалин у результаті геологічного вивчення надр.

Методи дозволу в адміністративно-правовому регулюванні виражаються шляхом надання суб'єктам правовідносин права на здійснення дій, передбачених правовими нормами. Метод дозволу слід розглядати як встановлену законодавством можливість звертатися до уповноважених державних органів з метою перегляду умов користування надрами, визначених

у дозволі (ліцензії) на користування надрами.

Узгоджувальні методи правового регулювання застосовуються між учасниками правовідносин, що не перебувають між собою в підпорядкуванні, але передбачають узгодження дій одного учасника з іншим.

Методи адміністративно-правового регулювання, які встановлюють порядок дій, реалізуються шляхом певних приписів, адресованих суб'єктові правовідносин, відповідно до адміністративно-правової норми.

11. Охоронна функція у сфері надрокористування забезпечує можливість впливу права на поведінку суб'єктів надрокористування, зокрема через регулятивні функції, які можуть здійснюватися шляхом реєстрації, обліку, експертизи, дозволу, а також через специфічні механізми, такі як: встановлення заборон і стягнень, реалізація юридичної відповідальності тощо.

12. Недоліком КУпАП є відсутність в нормах статей 47, 57 та 58 фізичної особи – підприємця, який є суб'єктом надрокористування. Наведені спеціальні ознаки цього суб'єкта, що дає підстави визнати його суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері надрокористування. З метою вдосконалення адміністративного законодавства пропонується включити фізичну особу – підприємця як суб'єкта адміністративного проступку, передбаченого нормами ст. 47 «Самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право власності на надра», ст. 57. «Порушення вимог щодо охорони надр» та ст. 58. «Порушення правил і вимог проведення робіт по геологічному вивченню надр» КУпАП.

13. Зважаючи на проблемність питань, пов'язаних із публічним контролем у сфері надрокористування, слід затвердити Інструкцію щодо розмежування повноважень із контролю за здійсненням заходів та взаємодії Державної служби геології та надр України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України і Державної екологічної інспекції України, пов'язаних із охороною і раціональним використанням надр.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті у вітчизняних фахових виданнях:

1. Пашун А. В. Правова політика держави у сфері використання й охорони надр / **А. В. Пашун** // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 12. – С. 52–55.

2. Пашун А.В. Елементи адміністративно-правового регулювання у сфері надрокористування / **А. В. Пашун** // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – К., 2013. – Вип.182. – Ч. 3. – С. 211–215.

3. Пашун А. В. Адміністративно-правовий режим надрокористування: поняття та зміст / **А. В. Пашун** // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». – К., 2014. – Вип. 197. – Ч. 1. – С. 218–224.

4. Пашун А. В. Правова політика держави у сфері використання й

охорони надр / **А. В. Пашун** // Підприємництво, господарство і право. – 2014. – № 12. – С. 58–60.

Статті в зарубіжних фахових виданнях:

5. Пашун А. В. Административно-правовые формы регулирования правоотношений в сфере недропользования / **А. В. Пашун**, А. П. Светличный // Уральский научный вестник. Научно-теоретический и практический журнал: Серия «Право», г. Уральск, Республика Казахстан. –2014. – № 9 (88). – С. 113–118.

Доповіді та тези конференцій:

6. Пашун А. В. Зміст адміністративно-правового режиму надрокористування / **А. В. Пашун** // Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи. Збірник матеріалів Міжнародної наукової конференції (5–6 листопада 2013 року, м. Київ) / За ред. Д. С. Добряка, В. І. Курила. – К. : МВЦ «Медінформ». – С. 70–73.

7. Пашун А. В. Адміністративно-правові форми регулювання праввідносин у сфері надрокористування / **А. В. Пашун** // Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві. Збірник тез міжнародної наукової практичної конференції (29 листопада 2013 р. м. Київ). – К., 2013. – С. 164–166.

8. Пашун А. В. Методи управлінської діяльності органів виконавчої влади у сфері надрокористування / **А. В. Пашун** // Ключевые аспекты научной деятельности. Материалы X научно-практической конференции (Польша, 7–15 января 2014 г.). Наука и студия. – 2014. – № 6. – С. 48–50.

АНОТАЦІЯ

Пашун А. В. Адміністративно-правове регулювання надрокористування в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів та природокористування України, м. Київ, 2015.

Дисертація присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання надрокористуванням в Україні та пошуку шляхів його удосконалення. Проведено аналіз загальнотеоретичних проблем, пов'язаних із використанням та охороною надр. Проаналізовано низку міжнародних нормативно-правових актів та актів вітчизняного законодавства із цього питання. У ході дослідження було виявлено ряд проблемних питань, які значною мірою впливають на стан використання та охорони надр. У роботі проаналізовано компетенцію органів виконавчої влади у сфері надрокористування, визначено коло суб'єктів державного контролю.

Визначено та охарактеризовано місце і роль адміністративного права в адміністративно-правовому регулюванні надрокористування. Досліджено інститут адміністративної відповідальності. Розроблено та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства та

окремих нормативно-правових актів у цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, надкористування, адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правовий режим, форми та методи діяльності, органи виконавчої влади, публічний контроль, адміністративна відповідальність, вдосконалення законодавства.

АННОТАЦИЯ

Пашун А. В. Административно-правовое регулирование недропользования в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на получение научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, г. Киев, 2015.

В диссертации содержится комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с исследованием сущности, содержания и оснований административно-правовой защиты прав граждан на земельные участки.

Диссертация посвящена исследованию административно-правового регулирования недропользования в Украине и поиска путей его усовершенствования. Проведен анализ общетеоретических проблем, связанных с использованием и охраной недр. Проанализирован ряд международных нормативно-правовых актов и актов отечественного законодательства по этому вопросу. В ходе исследования был выявлен ряд проблемных вопросов, которые в значительной степени влияют на состояние использования и охраны недр. В работе проанализирована компетенция органов исполнительной власти в сфере недропользования, определен круг субъектов государственного контроля.

Выделены особенности механизма административно-правового регулирования недропользования, вытекающие из содержания государственно-управленческой деятельности и предмета административного права. В ходе исследования проанализированы административные процедуры, акцентировано внимание на регулирующих и охранных функциях в сфере недропользования. Под механизмом административно-правового регулирования недропользования предлагается понимать предусмотренную действующим законодательством совокупность правовых средств, которые применяются органами исполнительной власти с целью результативного управленческого воздействия на общественные отношения по поводу геологического изучения, добычи полезных ископаемых и освоения подземного пространства для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. В содержательном плане функционирования этого механизма в значительной мере обусловлено особенностями применения такой формы государственного управления, которая носит разрешительный характер.

Определены и охарактеризованы место и роль административного права в административно-правовом регулировании недропользования. Исследован институт административной ответственности. Разработаны и обоснованы

предложения по совершенствованию действующего административного законодательства и отдельных нормативно-правовых актов в этой сфере.

Отмечается, что физическое лицо – предприниматель является активным субъектом недропользования. Однако на сегодня это лицо не является субъектом административного правонарушения за нарушения права государственной собственности на недра, требований относительно охраны недр, нарушения правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр.

Путем обоснованных предложений доведено, что недостатком административного законодательства является отсутствие в нормах статей 47, 57, 58 действующего административного кодекса субъекта административного правонарушения – физического лица – предпринимателя. С этой целью вносится предложение внести в Кодекс Украины об административных правонарушениях изменения о включении данного субъекта в указанные нормы статей.

Определенная на законодательном уровне роль властных полномочий органов публичной власти не соответствует в полной мере современным целям государственного управления, целостной перспективы развития в отмеченной сфере. С этой целью проанализирована система и правовое положение органов публичной власти. Отмечается, что государственные органы управления в области использования и охраны недр имеют разветвленную систему органов исполнительной власти, которые наделены разной компетенцией и функционируют на разных уровнях. Делается вывод, что одной из проблем в сфере использования и охраны недр является необходимость четкого взаимодействия между органами исполнительной власти.

Установлено, что проблемным вопросом в сфере недропользования является взаимодействие Министерства энергетики и угольной промышленности Украины и Государственной службы геологии и недр Украины, связанное с добычей каменного угля. Для урегулирования этого вопроса и более действенного контроля за использованием и охраной недр предлагается внести изменения в ст. 2 Постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка предоставления специальных разрешений на пользование недрами» от 30 мая 2011 г. № 615.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, недропользования, административно-правовой механизм, административно-правовой режим, формы и методы деятельности, органы исполнительной власти, публичный контроль, административная ответственность, совершенствование законодательства.

ANNOTATION

Pashun A. V. Administrative and legal control of subsoil use of Ukraine. - Manuscript.

The Dissertation for a Candidate's Degree in jurisprudence with the speciality 12.00.07. – Administrative Law and Process; Financial Law; Information law. – National University of Life and Environment of Science of Ukraine. – Kiev, 2015.

The Dissertation is devoted to the study of administrative and legal control of subsoil use of Ukraine and to finding ways of its improvement. The analysis of general and theoretical problems concerning subsoil use and protection was conducted.

A number of international regulatory legal acts and acts of the national legislation concerning this issue were analyzed. As part of the study a number of problematic issues was identified which affect considerably subsoil use and protection. The paper analyzes the competence of the executive authorities in the field of subsoil use, the circle of subjects of state control is defined.

The place and role of administrative law in the administrative and legal control of subsoil use are identified and characterized. The institute of the administrative responsibility was investigated. The proposals on improvement of the current administrative law and separate regulatory legal acts in this field were developed and substantiated.

Key words: administrative and legal control, subsoil use, administrative and legal mechanism, administrative and legal regime, forms and methods of an activity, the executive authorities, public control, administrative responsibility, improvement of legislation.