

## ПРАВОВІ АКТИ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАДР

**МАКАРЕНКО Олександр Юрійович – кандидат юридичних наук, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ**

*В статті розглядаються вимоги, які пред'являються до актів управління.*

**Ключові слова:** охорона надр, спеціальний дозвіл, користування надрами, правові акти.

Права суб'єктів охорони надр з ухвалення рішень досить часто називають «подання» (подання про зупинення та анулювання дії спеціальних дозволів на користування надрами, подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді тощо). Що ж являє собою подання? На жаль, чинне законодавство не дає відповіді на це питання. Тлумачний словник української мови визначає подання як офіційну письмову заяву з проханням до вищої інстанції [1]. Вочевидь, таке розуміння поняття «подання» не є прийнятним для подання, яке виносяться владними суб'єктами охорони надр України.

Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки наділено правом надсилати подання про зупинення та анулювання дії спеціальних дозволів на користування надрами. Згідно зі ст. 26 Кодексу України про надра право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, у випадках:

- користування надрами із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення;

- використання надр не з тією метою, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр;

- якщо користувач без поважних причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу – 180 календарних днів не приступив до користування надрами, у разі незгоди користувачів – у судовому порядку.

Визначені випадки є протиправною поведінкою надрокористувача, що прямо порушують встановлені вимоги охорони надр, і тому надрокористувач цілком може оспорювати рішення стосовно позбавлення права на надра, що йому належить. Ст. 16 того ж кодексу зазначає, що спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України й спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр. Таким органом на сьогодні є Державна служба геології та надр України, повноважна у більшості випадків ухвалювати рішення про припинення (позбавлення надрокористувача) права користування надрами. Ця ж служба представляє інтереси власника надр – українського народу під час судового розгляду питання припинення права користування надрами. Державна служба геології та надр України не є підпорядкованою Державній службі гірничого нагляду та промислової безпеки

України, отже, подання Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки про зупинення та анулювання дії спеціальних дозволів на користування надрами не можна розглядати як офіційну письмову заяву з проханням до вищої інстанції.

Розглянемо, як характеризується поняття «подання» в інших галузях права. Закон України «Про прокуратуру» [13] у ст. 23 дає характеристику поданню прокурора. Відповідно до цієї статті подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором чи його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору. Таким чином, подання прокурора є актом прокурорського реагування, спрямованим на усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, яке ґрунтується на матеріалах прокурорської перевірки; підставою для його винесення є виявлені факти порушень, що, як правило, стосуються групи таких порушень [14].

Подання суб'єктів охорони надр України також являють собою певний акт реагування на виявлені за результатами наглядової чи контрольної діяльності порушення встановлених законодавством вимог до охорони надр. Подання суб'єктів адміністративної охорони надр можуть мати ознаку офіційності, властиву актам управління. На думку О. В. Констанція, офіційність акта управління полягає в тому, що в ньому знаходиться свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави [5]. Ознака офіційності притаманна поданню як документу, що надходить від уповноваженого суб'єкта згідно з чинними нормативно-правовими актами, владного суб'єкта на підставі виявлених обставин об'єктивного характеру, що є приводом для реалізації цими суб'єктами своїх прав та обов'язків задля досягнення

поставлених перед ними завдань. Подання суб'єктів охорони надр мають властивість або бути юридичним фактом, що безпосередньо породжує, змінює чи припиняє адміністративно-правові відносини, або створювати юридичну основу для їх виникнення, зміни чи припинення.

Окремо доцільно розглянути таку властивість адміністративного акта управління, як його обов'язковість. Чи є вона властивою поданням суб'єктів охорони надр України? Обов'язковість розглядається в літературі як прояв державно-владних повноважень органу виконавчої влади, що забезпечується можливістю застосування державного примусу до особи, яка ухиляється від виконання його приписів. Реагування на подання владного суб'єкта охорони надр, ухвалене в межах його компетенції, вочевидь, має обов'язковий характер для адресатів такого подання. Якщо певна особа, у тому числі посадова, ухилятиметься від ухвалення рішення в межах своїх повноважень на обґрунтоване подання суб'єкта адміністративної охорони надр, то до неї можуть бути застосовані санкції державно-владного характеру, зокрема і притягнення до юридичної відповідальності (наприклад, дисциплінарної).

Отже, подання можна визначити як варіант управлінського рішення, що ухвалюється для реагування на конкретні обставини об'єктивного характеру в межах повноважень уповноваженого суб'єкта і є підставою для виникнення адміністративно-правових відносин, у яких реалізується реагування адресата на зміст цього рішення.

Накази розглядаються в літературі як самостійний різновид актів управління особливої юридичної природи [4]. Накази – це акти управління, видані у процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади (міністрами, головами державних комітетів, департаментів, служб тощо) [6]. На думку С. І. Дячука, наказ – це вимога розпорядчого характеру органу управління, а так само особи, якій надано владні повноваження, про вчинення або невчинення певних дій іншою особою чи визначеним колом осіб,

на яких покладено обов'язок виконувати цю вимогу [4].

Ухвалення наказів є однією з провідних форм ухвалення адміністративно-правових актів управління суб'єктами охорони надр. Накази можуть бути як нормативними, так і індивідуальними. Як приклад нормативного наказу, можна згадати затверджений Наказом Державного комітета України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 13.03.2007 р. № 46 Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Державному комітеті України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [8]. Накази можуть ухвалюватися одноособово та колегіально.

Відповідно до п. 12 Положення про Державну службу геології та надр України для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань Держгеонадрами України, погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держгеонадр України й обговорення найважливіших напрямів її діяльності у Держгеонадрах України утворюється колегія у складі Голови Держгеонадр України (голова колегії), першого заступника та заступника Голови Держгеонадр України за посадою, визначених посадових осіб Міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом ухвалення Головою Держгеонадр України відповідного наказу [12].

Таким чином, можна виділити два різновиди наказів Державної служби геології та надр України: по-перше, накази організаційно-розпорядчого характеру, що ухвалюються Державною службою геології та надр України і підписуються Головою Держгеонадр України, який організовує і контролює їх виконання; по-друге, рішення колегії Державної служби геології та надр України, що ухвалюються в межах питань, віднесених до її відання, та провадяться в життя наказами Голови цієї служби.

Окрім наказів, суб'єкти адміністративної охорони надр можуть видавати й інші адміністративні акти, зокрема розпорядження. Розпорядження – це, як правило, індивідуальні акти управління, які ухва-

люються одноосібно на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Їх юридична чинність залежить від характеру питання, що вирішується, та правового становища конкретного розпорядника [6]. Аналіз наведених вище дій суб'єктів адміністративно-правової охорони надр, що реалізуються в адміністративних актах управління, показує, що норми відповідних нормативно-правових актів недостатньо використовують термін «розпорядження». Так, лише окрема норма говорить про можливість використання розпорядчого документа про заборону видів діяльності, що порушують природоохоронні вимоги, у тому числі вимоги з охорони надр (п. 5 Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України). В інших випадках правові норми обмежуються терміном «припис» (обов'язкові до виконання вказівки /приписи/ щодо усунення виявлених порушень законодавства під час проведення робіт із геологічного вивчення та використання надр, приписи щодо усунення фактів порушень вимог нормативно-правових актів тощо).

У деяких випадках нормативно-правові акти застосовують приписи і розпорядження як певні синоніми. Так, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки відповідно до п. 5 Положення про неї має право видавати у визначеному порядку роботодавцям, керівникам та іншим посадовим особам юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування обов'язкові до виконання приписи (розпорядження) про усунення порушень і недоліків у сфері промислової безпеки, охорони праці, геологічного вивчення, використання, охорони надр та безпечної експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки.

Тож, що являють собою припис та розпорядження як певні форми волевиявлення владних суб'єктів охорони надр? Відповідно до п. 8 ст. 7 Закону України «Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» припис – обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства [10]. Припис не передбачає застосування санкцій до суб'єкта господарювання. Він видається та підписується посадовою особою органу державного нагляду (контролю), яка здійснювала перевірку.

Як було справедливо підкреслено в правовій літературі, припис являє собою заборону, оскільки забороняє утримання від рекомендованої поведінки, він стосується тільки активних дій і завжди має не загальний, а спеціальний характер, реалізується в конкретних, чітко визначених випадках, найчастіше припис застосовується під час регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності державного апарату [2].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у п. 9 ст. 8 визначає, що розпорядження або інший розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) – обов'язкове для виконання письмове рішення органу державного нагляду (контролю) щодо усунення виявлених порушень у визначені строки. Розпорядження видається та підписується керівником органу державного нагляду (контролю) або його заступником. Розпорядження може передбачати застосування до суб'єкта господарювання санкцій, передбачених законом.

Таким чином, і припису, і розпорядженню властива обов'язковість. Приписи, на відміну від розпоряджень, можуть виноситися лише тими посадовими особами, що здійснювали перевірку діяльності суб'єкта господарювання, розпорядження ж видається та підписується лише керівником органу державного нагляду (контролю) або його заступником одноособово, при цьому закон не висуває вимог щодо безпосередньої участі цих посадовців у перевірці діяльності суб'єктів господарювання. Припис, на відміну від розпорядження, не містить ані конкретного терміну усунення

виявлених порушень вимог законодавства, ані санкцій, які можуть бути застосовані до відповідних порушників.

Вочевидь, приписи можуть видаватися в разі виявлення тих порушень вимог до охорони надр, що не містять ознак суспільної небезпечності і можуть бути усунуті або негайно, або протягом найкоротшого терміну, достатнього для усунення загрози безпеки стану надр і довкілля в цілому. Тобто припис можна вважати актом безпосереднього реагування посадової особи суб'єкта адміністративної охорони надр на виявлені нею під час перевірки господарюючих суб'єктів порушення встановлених вимог до охорони надр, що застосовується у тих випадках, коли порушення вимог можна усунути негайно або в якнайкоротший строк. Видання такого припису є підставою для позапланових заходів здійснення державного нагляду або контролю. Уявляється доцільним прийняття узгодженого порядку, що містив би загальні для всіх видів приписів, що стосуються порушення законодавства про охорону надр, вимоги до порядку їх складання, оформлення, видачі та реєстрації. Прикладом такого порядку є Положення про порядок оформлення, видачі і реєстрації приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства, затверджене Наказом Державного комітету по земельних ресурсах 9 березня 2004 р. [7]

Уявляється, що розпорядження доцільно виносити у випадку, коли виявлені під час заходів державного контролю або нагляду порушення вимог охорони надр мають небезпечний характер і створюють загрозу спричинення шкоди життю, здоров'ю людей, майну, надрам як природному ресурсу чи довкіллю в цілому, й усунення таких порушень потребує певного терміну. Розпорядження в сфері охорони надр можна охарактеризувати як адміністративно-правовий акт управління, що видається керівником (заступником керівника) органа державного нагляду (контролю) в разі виявлення в результаті перевірок порушень встановлених вимог щодо охорони надр і містить вимоги з усунення таких порушень, конкретні строки їх усунення та передбачені законодавством санкції до порушників.

На думку автора цього дослідження, доцільно сформулювати чітке законодавче визначення характеристик тих порушень, у разі виявлення яких видається припис, розпорядження чи інші розпорядчі документи. Критеріями для розмежування таких порушень пропонується обрати ступінь їх небезпечності (шкідливості), характер того чи іншого порушення та обумовлену ним можливість його негайного усунення.

Окрім адміністративно-правових актів, суб'єкти адміністративної охорони надр можуть видавати певні документи, які не мають ознак адміністративних актів управління, наприклад такі, як Лист Державної геологічної служби України «Щодо оформлення дозволу на спеціальне водокористування свердловинами для води» № 259-27/08 від 10.08.2010 [15]. Цим листом конкретному суб'єкту – сільськогосподарському підприємству – після розгляду Державною геологічною службою листа щодо оформлення дозволу на спеціальне водокористування свердловинами було повідомлено про необхідність оформлення дозвільних документів згідно з Порядком погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321 [9].

Необхідно більш конструктивно підійти до вирішення питання нормативно-правового закріплення вимог, які висуваються до актів управління, зокрема і тих актів управління, що ухвалюються суб'єктами адміністративно-правової охорони надр. Чинний закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10] називає та характеризує лише окремі види адміністративно-правових актів управління, тоді як поза увагою законодавця залишилися окремі характеристики інших актів управління. Видається доцільним саме на рівні закону як акту вищої юридичної сили закріпити вимоги, що висуватимуться не лише до змісту розпоряджень, але і до приписів та інших розпорядчих актів, коло яких також доцільно визначити чітко. Головні вимоги, що висуваються до актів управління як до однієї з найважливіших

форм його здійснення, можна, безперечно, віднести до основних засад діяльності органів виконавчої влади. Відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України. Отже, вимоги, що висуваються до актів управління, мають повністю відповідати вимогам закону. У законодавчому порядку бажано було б приділити увагу поняттю та характеристиці актів управління, вимогам до їх змісту й оформлення, детальному порядку ухвалення із зазначенням загальних характеристик, принципів ухвалення того чи іншого адміністративно-правового акту за шляхів їх реалізації.

#### Література

1. Академічний тлумачний словник української мови : Т. 6 [Електронний ресурс] / під заг. ред. І.К. Білодіда. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/podannja>.
2. Бандурка О. М. Фінансова діяльність підприємств : підручн. / за ред. О. М. Бандурки. – К. : Либідь, 2002. – 384 с.
3. Дячук С. Юридична природа виконання наказу / С. Дячук // Право України. – 1999. – № 4. – С. 61–65.
4. Дячук Сергій Іванович. Юридична природа виконання наказу ; Кримінально-правова оцінка діяння особи, що віддала чи виконала протиправний наказ: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 248 л. [Електронний ресурс] / С. І. Дячук. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/32925.html>.
5. Константи́й О. В. Поняття «правові акти державного управління» та його співвідношення з поняттям «джерела адміністративного права» / О. В. Константи́й // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Вип. 4. – С. 94–103.
6. Майборода Д. І. Правові акти управління: поняття, особливості, класифікація / Д. І. Майборода // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2005. – Вип. 28. – С. 329–335.
7. Положення про порядок оформлення, видачі і реєстрації приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства :

**АНОТАЦІЯ**

*У статті розглядаються вимоги, що пред'являються до актів управління.*

Наказ Державного комітету по земельних ресурсах від 9 березня 2004 р. : Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 767.

8. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Державному комітеті України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду : Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 13.03.2007р. № 46. – Офіційний вісник України. – 2007. – № 30. – Ст. 1229.

9. Порядок погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. N 321 : Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 590.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р.: Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. : Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

12. Про Положення про Державну службу геології та надр України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. : Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 65.

13. Про прокуратуру : Закон України : від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – N 53. – Ст.793 Про прокуратуру : Закон України : від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – N 53. – Ст.793.

14. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В. С. Ковальський та ін. ; відп. ред. В. Т. Малярєнко. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

15. Щодо оформлення дозволу на спеціальне водокористування свердловинами для води. Держгеолслужба : Лист № 259-27/08 : від 10.08.2010 // Все про бухгалтерський облік. – 2010. – № 87. – С.4-6.