

ЕКОНОМІКА, ПІДПРИЄМНИЦТВО, ЦИВІЛЬНЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 342.9

Н. О. МАКСІМЕНЦЕВА,кандидат юридичних наук, докторант юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара (м. Дніпро)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГІРНИЧОДОБУВНОЮ ГАЛУЗЗЮ В РЕСПУБЛІЦІ КАЗАХСТАН

Розглянуто основні засади правового регулювання державного управління у сфері використання, відтворення й охорони надр у Республіці Казахстан. Наведено перелік органів державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, указано їх завдання та окремі компетенції.

Ключові слова: державне управління, адміністративне право, Республіка Казахстан, надродобування, гірничодобувна галузь.

Maksimentseva, N.O. (2017), "Organizational and legal mechanisms for ensuring public administration of the mining industry in the Republic of Kazakhstan" ["Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia hirnychodobuvnoiu haluzziu v Respublitsi Kazakhstan"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 160–164.

Постановка проблеми. Дослідження адміністративно-правових механізмів державного управління в зарубіжних країнах, особливо тих, які мають схожі правові системи та подолали шлях становлення й розвитку адміністративного права, аналогічний тому що і Україна, сприяє більш повному розумінню природи державного управління та дозволяє більш наочно виявити ті проблеми та прогалини, які існують у відповідній вітчизняній галузі, а можливо, і віднайти їх вирішення шляхом зіставлення схожих правових інститутів.

Стан дослідження. Питаннями управління в галузі видобування надр і гірничого права Республіки Казахстан свого часу плідно займалися та продовжують займатись такі вчені, як Д. Л. Байдельдінов, Ж. С. Єлюбаєв, Н. Мухитдінов, М. Шибутов. Водночас переважна частина робіт у сфері дослідження правового регулювання управління щодо видобування надр належить спеціалістам гірничого права Республіки Казахстан. Наука адміністративного права цієї республіки меншою мірою віддає належне дослідженням у цій сфері. Водночас саме інструментарій адміністративного права з його глибинними дослідженнями державного управління може дати відповіді на багато проблемних питань, що виникають під час регулювання правовідносин щодо добування корисних копалин.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого періоду Україна та Республіка Казахстан були союзними республіками СРСР і

мали практично ідентичне законодавство, яке дублювало загальносоюзне, однаковий механізм державного управління з підпорядкуванням загальносоюзним органам тощо. 8 грудня 1991 р. було підписано Угоду про створення Співдружності Незалежних Держав [1]. У документі, що складався з преамбули й 14 статей, констатувалося, що Радянський Союз припинив своє існування як суб'єкт міжнародного права та геополітичної реальності. Однак, ґрунтуючись на історичній спільності народів і зв'язках між ними, враховуючи обопільні угоди, прагнення стати демократичними правовими державами, намір розбудувувати свої відносини на засадах взаємного визнання й поважання державного суверенітету, сторони домовилися про створення Співдружності Незалежних Держав [2].

Разом із тим після проголошення незалежності, незважаючи на перебування у СНД, кожна країна рухалась своїм шляхом розвитку адміністративно-правового регулювання державного управління у гірничій галузі, враховуючи особливості, зокрема, природних ресурсів і корисних копалин, яким були багаті їх надра.

Слід зазначити, що взаємозв'язок країн колишнього СРСР у галузі використання, відтворення й охорони надр відображено в міжнародно-правових актах регіонального характеру, зокрема:

– Гірничою хартією держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав від 27 березня 1997 р. [3];

– Угодою про співробітництво в галузі вивчення, розвідки і використання мінерально-сировинних ресурсів від 27 березня 1997 р. [4];

– Модельним кодексом про надра та користування надрами для держав-учасниць СНД від 7 грудня 2002 р. [5].

Зазначені вище документи вплинули на розвиток адміністративно-правового регулювання відносин державного управління у досліджуваній галузі. Так, додатком до Гірничої хартії є список рекомендаційних базових робіт зі створення й удосконалення нормативно-правового регулювання в галузі вивчення, розвідки, використання та охорони надр, до якого, зокрема, внесено такі роботи:

– визначення компетенції органів влади й управління з питань вивчення, розвідки, використання та охорони надр;

– визначення порядку надання ліцензій на право користування надрами;

– визначення змісту, форм, видів, типів і строків дії ліцензій на право користування надрами;

– розробка основних вимог до раціонального й комплексного використання та охорони надр;

– формування принципів державного контролю за раціональним і комплексним використанням та охороною надр;

– розробка основних вимог до комплексного геологічного вивчення надр;

– визначення порядку вирішення спорів, що впливають з відносин володіння, користування й розпорядження гірничими відводами та встановлення відповідальності за порушення законодавства про надра та ін. [3].

Республіка Казахстан має багаті та різноманітні природні ресурси. Сировинний потенціал представлено паливно-енергетичними, металічними та неметалічними мінеральними ресурсами. У надрах країни залягають великі запаси залізних, мідних, хромових і марганцевих руд, кольорових і рідких металів, будівельних та декоративних каменів. Казахстан посідає перше місце у світі за розвіданими запасами цинку й вольфраму, друге місце – за запасами срібла, свинцю, хромітів, третє – міді, четверте – молібдену [6].

Надрам і власності на них у Конституції Республіки Казахстан присвячено одну з перших статей, відповідно до якої «Земля та її надра, води, рослинний і тваринний світ, інші природні ресурси перебувають у державній власності. Земля може перебувати також у приватній власності на підставах, умовах і в межах, установлених законом» [7].

Відомий казахський учений Д. Л. Байдельдінов зауважив, що під час розробки законодавства про надра та надрокористування держава завжди виходила з права державної власності на надра, тому процес управління надрами виходить із пріоритету держави. Державне управління в галузі надрокористування застосовує імперативний метод регулювання правовідносин, це обумовлено державною власністю на надра [8].

Важливість надр і надрокористування для економіки Республіки Казахстан визначається тим, що наповнення державного бюджету країни залежить передусім від цієї галузі. Так, у 2015 р. казахстанські надрокористувачі сплатили до бюджетів різних рівнів 737,4 млрд рублів, що становить близько 50 % всіх податків [9].

Ж. С. Єлюбаєв підкреслює, що особливістю державного управління у галузі надрокористування є те, що держава залишила за собою регулюючі та контрольні функції, зокрема з установлення умов користування надрами та контролю за виконанням надрокористувачами своїх контрактних зобов'язань. Міжнародні й національні господарюючі суб'єкти як ділові партнери держави отримали адміністративно-господарську свободу на об'єктах надрокористування, які є власністю держави, а також право на отримання доходу й розширення своїх активів [10].

Головною метою державного регулювання у сфері надрокористування є найбільш ефективно використання надр та їх охорона [10].

Основним законом, що регулює відносини державного управління у галузі використання, відтворення й охорони надр, є закон Республіки Казахстан «Про надра та надрокористування» [11]. Цим законом, зокрема, встановлено структуру органів державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, яка є такою.

Уряд Республіки Казахстан:

– організовує управління державним фондом надр як об'єктом державної власності;

– розробляє основні напрямки державної політики в галузі надрокористування, стратегічні й тактичні заходи, спрямовані на її реалізацію;

– визначає ділянки надр і родовища, призначені для задоволення стратегічних державних потреб у певних видах мінеральної сировини;

– установлює обмеження та заборони на користування надрами в цілях забезпечення національної безпеки, безпеки населення й охорони навколишнього середовища;

– визначає порядок набуття права надрокористування;

– визначає порядок реалізації переважного права Республіки Казахстан на придбання корисних копалин тощо.

Компетентний орган – Міністерство з інвестицій і розвитку Республіки Казахстан згідно із законом має такі повноваження:

– затвердження положення про центральну комісію з розвідки та розробки корисних копалин і затвердження її складу;

– підготовка та організація конкурсу на надання права надрокористування на проведення, розробку й добування корисних копалин, за винятком загальнопоширених;

– надання права надрокористування на проведення, розробку та добування корисних копалин, за винятком загальнопоширених;

– укладання, державна реєстрація та зберігання контрактів на державне геологічне вивчення надр, будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з розвідкою та видобуванням; забезпечення інтересів держави під час виконання таких контрактів; здійснення контролю за виконанням таких контрактів.

Згідно з Положенням про Міністерство з інвестицій і розвитку Республіки Казахстан [12] завданнями цього органу у гірничій галузі є участь у формуванні та реалізації державної політики у таких сферах:

– гірничо-металургійного комплексу;

– надрокористування в частині підземних вод і лікувальних грязей, твердих корисних копалин, за винятком урану й вугілля;

– державного геологічного вивчення, відтворення мінерально-сировинної бази, раціонального та комплексного використання надр;

– державного управління в частині підземних вод та лікувальних грязей, твердих корисних копалин, за винятком урану й вугілля.

У складі Міністерства з інвестицій і розвитку Республіки Казахстан діє Республіканська державна установа Комітет геології та надрокористування Міністерства з інвестицій і розвитку Республіки Казахстан, яка здійснює регулятивні та контрольні функції Міністерства у сферах державного геологічного вивчення й відтворення мінерально-сировинної бази, раціонального та комплексного використання

надр, державного управління надрокористуванням [13].

Закон Республіки Казахстан «Про надра та надрокористування» окремо виділяє орган державного управління у сфері нафти та газу – Міністерство енергетики Республіки Казахстан [14]. Відповідно до цього закону та Положення про Міністерство воно є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює формування й реалізацію державної політики, координацію процесу управління у сферах нафтогазової, нафтогазохімічної промисловості, вугільної промисловості, охорони навколишнього середовища, природокористування, охорони, контролю та нагляду за раціональним використанням природних ресурсів, здійснює державне регулювання видобутку нафти, ліцензування у сфері нафти та газу; розробляє й затверджує технічні регламенти, нормативні технічні документи у сфері надрокористування та ін.

Також певними повноваженнями, пов'язаними з державним управлінням використанням, відтворенням та охороною надр, у Республіці Казахстан володіють інші спеціалізовані державні органи, діяльність яких у цій галузі не є їх основним завданням, а саме: Міністерство навколишнього середовища і водних ресурсів Республіки Казахстан, Міністерство фінансів Республіки Казахстан, Міністерство національної економіки Республіки Казахстан і Міністерство по надзвичайним ситуаціям Республіки Казахстан. Як справедливо зауважив Н. Мухітдінов, ці органи головним чином звільнено від виробничо-господарської діяльності, і в межах своєї компетенції вони здійснюють наглядові та контрольні функції [15].

Висновок. Аналіз адміністративно-правового регулювання державного управління у галузі використання, відтворення й охорони надр у Республіці Казахстан надає можливість визначити, що особливості державного управління у гірничодобувній галузі пов'язані з групами корисних копалин, а саме: нафта, газ, вугілля; інші тверді корисні копалини; загальнопоширені корисні копалини. Структура органів державного управління галузі також визначається, виходячи із зазначеного.

Список бібліографічних посилань

1. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав : від 08.12.1991. *Голос України*. 10.12.1991. № 237.
2. Про Співдружність Незалежних Держав // Постійне представництво України при координаційних інститутах СНД / МЗС України. URL: <http://cis.mfa.gov.ua/ua/ukraine-cis/about-cis> (дата звернення: 01.12.2017).
3. Гірнична хартія держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав : від 27.03.1997 : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 24.11.1997 № 1306. *Офіційний вісник України*. 2013. № 46. Ст. 1673.
4. Угода про співробітництво в галузі вивчення, розвідки і використання мінерально-сировинних ресурсів : від 27.03.1997 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_019 (дата звернення: 01.12.2017).

5. Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ : принят на 20-м пленар. заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 20-8 от 7 дек. 2002 г.) // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a34 (дата звернення: 01.12.2017).
6. Система державного управління Республіки Казахстан: досвід для України / уклад. В. В. Мороз ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2012. С. 5.
7. Конституция Республики Казахстан : принята на республик. референдуме 30 авг. 1995 г. // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (дата звернення: 01.12.2017).
8. Байдельдинов Д. Л. Управление недрами в Республики Казахстан: законодательство и практика // *Zakon.kz* : сетевое изд. 26 янв. 2015 г. URL: <https://www.zakon.kz/4684296-upravlenie-nedrami-v-respubliki.html> (дата звернення: 01.12.2017).
9. Шибутов М. Доходы от недропользования в Казахстане: анализ // REGNUM. Информационное агентство : сайт. 12 мая 2017 г. <https://regnum.ru/news/2274237.html> (дата звернення: 01.12.2017).
10. Елюбаев Ж. С. Конституция Республики Казахстан и некоторые вопросы права собственности на недра : докл. на конф. «Государство и личность: 20-летний процесс развития Казахстана», посвящ. 20-й годовщине независимости Республики Казахстан и Дню конституции, 26 авг. 2011 г., город Астана // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31508614 (дата звернення: 01.12.2017).
11. О недрах и недропользовании : закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30770874 (дата звернення: 01.12.2017).
12. Положение о Министерстве по инвестициям и развитию Республики Казахстан : утв. постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 сент. 2014 г. № 995 // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31613791 (дата звернення: 01.12.2017).
13. Об утверждении положений Республиканского государственного учреждения «Комитет геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» и его территориальных подразделений : приказ и. о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 15 окт. 2014 г. № 67 // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31629783 (дата звернення: 01.12.2017).
14. Положение о Министерстве энергетики Республики Казахстан : утв. постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 сент. 2014 г. № 994 // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31610489 (дата звернення: 01.12.2017).
15. Мухитдинов Н. Избранные труды в 9 томах. Алматы, 2011. Т. 3 : Горное право Республики Казахстан : учеб. пособие. Изд. 2-е, доп. С. 43.

Надійшла до редколегії 02.12.2017

МАКСИМЕНЦЕВА Н. А. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛЬЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Рассмотрены основы регулирования государственного управления в сфере использования, охраны и воспроизводства недр в Республике Казахстан. Проведён перечень органов государственного управления в области использования, воссоздания и охраны недр, указаны их задачи и некоторые компетенции.

Ключевые слова: государственное управление, административное право, Республика Казахстан, недродобыча, горнодобывающая отрасль.

MAKSIMENTSEVA N. O. ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING PUBLIC ADMINISTRATION OF THE MINING INDUSTRY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

The basic principles of legal regulation of public administration in the sphere of use, reproduction and protection of mineral resources in the Republic of Kazakhstan have been considered. It has been noted that the interrelation of the countries of the former USSR in the sphere of use, reproduction and protection of mineral resources is reflected in international legal acts of the regional nature; the list of these acts and their brief characteristics have been provided.

It has been stressed that the Republic of Kazakhstan, which has rich and diverse natural resources and filling the state budget depends primarily on the mining sector, carries out regulatory and controlling functions, while international and national business entities have administrative and economic freedom at mining objects, which remain the property of the state.

The content of certain provisions of the Law of the Republic of Kazakhstan “On Mineral resources and Mining”, which relate to the structure of public administration agencies in the field of use, reproduction

and protection of mineral resources, has been revealed. These agencies include the Government of the Republic of Kazakhstan, the Ministry of Investment and Development of the Republic of Kazakhstan and the Committee on Geology and Mining, the Ministry of Energy of the Republic of Kazakhstan has a separate place in its composition; their tasks and certain competencies have been provided. It has been concluded that the peculiarities of public administration in the mining industry are connected with the groups of minerals. The structure of public administration agencies of this sector is also determined on the basis of the stated above.

Keywords: public administration, administrative law, Republic of Kazakhstan, mining, mining industry.

УДК 347.12

О. М. СОКОЛОВ,

суддя Печерського районного суду м. Києва

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ПРАВА НА ЗАХИСТ

Проаналізовано право на захист як структурний елемент суб'єктивного цивільного права особи. Наголошено, що право на власні дії, право вимоги та право на захист складають «тріаду» правомочностей правоволодільця. Зазначено, що особа реалізує надану державою можливість захисту лише після порушення її права в межах охоронного правовідношення.

Ключові слова: суб'єктивні права, цивільні правовідносини, захист прав, охоронні правовідносини, правомочність.

Sokolov, O.M. (2017), "Civil and legal aspect of the legal nature of the right to protection" ["Tsyvillno-pravovyi aspekt pravovoi pryrody prava na zakhyst"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 164–167.

Постановка проблеми. Існування суб'єктивних цивільних прав передбачає не лише визнання їх державою, а й забезпечення гарантій їх захисту. Захист цивільних прав – одна з найважливіших категорій теорії цивільного та цивільно-процесуального права, дослідження передбачає з'ясування змісту та співвідношення низки взаємопов'язаних понять, до кола яких, у першу чергу, належить право на захист.

Стан дослідження. Питання правової природи права на захист розглядалось у працях як сучасних дослідників, так і науковців минулого. Зокрема, розглядаючи цивільні правовідносини, на можливість захисту прав їх учасників звертали увагу такі вчені, як С. С. Алексєєв, С. М. Братусь, В. П. Грибанов, Л. Енексерус, Є. Я. Мотовиловкер, Л. С. Явич та ін.

Метою статті є порівняння різних точок зору на правову природу права на захист і визначення авторського погляду на це питання.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на дискусійність питання про зміст суб'єктивного цивільного права, безспірним і загальноприйнятим в юридичній літературі залишається положення про те, що, визнаючи за тією чи іншою особою певні суб'єктивні цивільні права й обов'язки, цивільне законодавство надає управомоченій особі також право на їх захист. Суб'єктивне право, надане особі, але не забезпечене від його порушення необхідними засобами захисту, є лише «декларативним правом»

[1, с. 153]. Якщо воно проголошене в законі, але не забезпечене державними правоохоронними заходами, то може розраховувати лише на добровільне виконання не управомоченими членами суспільства та набуття на підставі цього характеру морально забезпеченого права.

Зауважимо, що в науці цивільного права існують три наукові погляди на питання правової природи права на захист. Так, представники першого підходу стверджують, що право на захист є правомочністю суб'єктивного цивільного права, яка входить у «тріаду» правомочностей особи, наділеної цим правом [2, с. 6; 3, с. 360; 4, с. 556]. Представники другого, навпаки, зазначають, що право на захист – це самостійне цивільне право, підставою виникнення якого є певний юридичний факт [5, с. 57]. Представники третього підходу вважають, що право на захист є секундарним правом, відкидаючи можливість віднесення його як до окремого суб'єктивного права, так і до низки правомочностей правоволодільця [6, с. 3]. Розглянемо більш докладно зазначені теорії.

Представники теорії, яка визнає право на захист самостійним суб'єктивним правом, будують її на основі поняття регулятивних та охоронних правовідносин. Вони вважають, що в суспільстві існує два види правовідносин, спрямованих на забезпечення звичайного функціонування суспільних відносин, – регулятивні та охоронні. Регулятивні спрямовані на «нормальне»