



УДК 349.6+342.9

## ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Юлия ЛЕГЕЗА,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского, хозяйственного и экологического права  
ГВУЗ «Национальный горный университет»

### Аннотация

В статье определяется, что элементами административно-правового статуса публичной администрации, которая осуществляет регулирование использования природных ресурсов, являются объем и характер правосубъектности, юридические обязанности, публичные субъективные права и дисциплинарная ответственность должностных лиц публичной администрации, осуществляющих публичное управление и предоставляющих административные услуги в сфере регулирования использования природных ресурсов. В статье определяется, что основным субъектом публичного управления в сфере использования природных ресурсов является Министерство экологии и природных ресурсов Украины (Минприроды Украины). В статье акцентировано внимание на необходимости использования комплексного и территориального подходов в формировании системы органов публичного управления в сфере использования природных ресурсов.

**Ключевые слова:** административно-правовые основы, административно-правовые методы, административно-правовое регулирование, использование природных ресурсов, публичное управление.

## THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF THE USE OF NATURAL RESOURCES

Yuliya Legeza,

Candidate of Law Science, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil, Economic and Environmental Law of the National Mining University

### Summary

In the article it is determined that the elements of the administrative and legal status of the public administration that regulates the use of natural resources is the scope and nature of the legal personality, legal obligations, public subjective rights and disciplinary responsibility of public officials performing public administration and providing administrative services in the field of regulation of use natural resources. The article determines that the main subject of public administration in the sphere of the use of natural resources is the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine (Ministry of Natural Resources of Ukraine). The article highlights the need to use integrated and territorial approaches to the formation of a system of public administration bodies in the sphere of the use of natural resources.

**Key words:** administrative and legal bases, administrative and legal methods, administrative and legal regulation, use of natural resources, public administration.

**Постановка проблемы.** В основу осуществляемого исследования административно-правового статуса субъектов публичного управления положен закон устойчивого развития и взаимосвязи человека и природы, человека и природных ресурсов. Природные ресурсы – это национальное богатство украинского народа, основа его экономического развития и социального благосостояния. Первоочередной задачей государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды является гармонизация законодательства Украины и Европейского Союза и обеспечение рационального использования природных ресурсов, сохранение их качества и принятие мер по их восстановлению.

**Состояние исследования.** В научных работах В.Б. Аверьянова, К.К. Афанасьева, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашука, И.П. Голосниченка, А.В. Леоновой, С.В. Кивалова, И.Б. Колиушко, Т.А. Коломоец, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Тимошука и других ученых исследован ряд особенностей реализации механизма публичного управления в целом и в различных сферах в частности. Однако в сочетании вопросы публичного управления и использования природных ресурсов оставлены без внимания ученых, что определило цель этой научной работы.

**Цель статьи** – рассмотреть понятие и структуру административно-правового статуса субъектов публично-

го управления в сфере использования природных ресурсов.

**Изложение основного материала.** Хрестоматийным является подход к установлению элементного состава административно-правового статуса лица, включая: 1) публичные субъективные права и юридические обязанности; 2) объем и характер правосубъектности; 3) административную ответственность; 4) в некоторых случаях – дисциплинарную ответственность должностных лиц публичной администрации [1, с. 148]. А.М. Подолянина определяет, что административно-правовой статус состоит из прав и обязанностей, правоприменения и особенностей юридической ответственности



субъекта права [2, с. 9]. Подобной является научная позиция Авторгова А.М., согласно которой к элементам административно-правового статуса лица относят его правосубъектность, права и обязанности, юридическая ответственность [3, с. 10].

Лебедь Н.В., кроме таких элементов, к административно-правовому статусу государственных инспекций (как контролирующих субъектов) относит цели, задачи, функции их деятельности [4, с. 12]. Также расширенного подхода к определению содержания административно-правового статуса субъектов управления придерживается и Золотарева М.К., которая определила, что административно-правовой статус государственных налоговых инспекций является сложной юридической конструкцией, главной составляющей которой является компетенция, которая дополняется ответственностью, задачами, функциями, организацией (структурой) и порядком деятельности (формы и методы деятельности, порядок ее создания и прекращения) [5, с. 16].

Таким образом, наблюдается ситуация понимания административно-правового статуса субъектов публичного управления в широком и узком смысле.

Элементами административно-правового статуса публичной администрации, осуществляющей регулирование использования природных ресурсов, является объем и характер правосубъектности, юридические обязанности, публичные субъективные права и дисциплинарная ответственность должностных лиц публичной администрации, осуществляющих публичное управление и предоставляющих административные услуги в сфере регулирования использования природных ресурсов.

Д.В. Лазаренко, учитывая изменения в действующем законодательстве, понимает субъектов публичной администрации как юридически обособленные государственные, самоуправляющиеся и общественные институции, уполномоченные осуществлять организационно-распорядительные, координационные, консультативные, организационно-экспертные, контрольные и функции предоставления административных услуг в сфере обеспечения экологической безопасности,

эффективного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды [6, с. 48].

Как правило, система органов исполнительной власти имеет три организационно-правовых уровня: 1) уровень высшего органа в системе органов исполнительной власти – Кабинета Министров Украины (правительством); 2) уровень центральных органов исполнительной власти – министерства, агентства, других центральных органов исполнительной власти; 3) уровень местных органов исполнительной власти общей и специальной компетенции.

Система субъектов публичного управления, осуществляющих регулирование использования природных ресурсов: Президент Украины как глава государства, Верховная Рада Украины как единственный законодательный орган; Кабинет Министров Украины как высший орган исполнительной власти; Министерство экологии и природных ресурсов Украины как ведущий центральный орган исполнительной власти в сфере использования природных ресурсов; центральные органы исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется через Министра экологии и природных ресурсов Украины (Государственная экологическая инспекция Украины; Государственное агентство Украины по управлению зоной отчуждения; Государственное агентство экологических инвестиций Украины; Государственное агентство земельных ресурсов Украины; Государственная служба геологии и недр Украины); органы местного самоуправления в области использования природных ресурсов; общественные объединения в сфере использования природных ресурсов.

Р.С. Мельник в систему субъектов публичного управления относит и орган законодательной власти (Верховная Рада Украины в лице аппарата предоставляет ответ на информационный запрос и т.д.); органы судебной власти (аппарат суда предоставляет гражданину возможность ознакомиться с судебным решением на основании Закона Украины «О доступе к судебным решениям» и т.д.).

Итак, Президент Украины как глава государства, выдавая нормативно-правовые акты прямого действия (указы

и распоряжения), имеет значительное влияние на гармонизацию общества и инновационной перестройке экономики, выполнения задач по реализации экологической политики. Он представляет государство в международных отношениях, осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры Украины в сфере использования природных ресурсов [7]. В частности, для обеспечения конституционных прав граждан Украины в сентябре 2016 Президентом Украины инициирована подача иска против Российской Федерации в международный арбитраж, предмет обжалования в котором – права государства, задекларированные в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. [8]. Подача иска связывается с аннексией полуострова Крым, лишением права использования природных и энергетических ресурсов Черного и Азовского морей, загрязнением территории Украины, что, в частности, связывается с процессом строительства Керченского моста [8]. Однако несмотря на значительные рычаги влияния, которые имеет Президент Украины, эффективность осуществления государственной экологической политики им является низкой. По данным 2014–2016 гг., было совершено около десятка поручений по вопросам природопользования, соответствующих встреч, где экологические проблемы были главными при обсуждении [9].

Определение основных направлений экологической политики государства является исключительной компетенцией Верховной Рады Украины как законодательного органа. Верховная Рада Украины определяет государственную политику в области охраны окружающей среды, принимает нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды, устанавливает и обеспечивает правовой режим в зонах избыточного экологической нагрузки и в зонах экологического бедствия.

Верховная Рада Украины осуществляет правотворческую деятельность, в том числе и в сфере использования природных ресурсов. В соответствии со статьей 85 Конституции Украины исключительно законами Украины определяются основы собственности,



использования природных ресурсов, экологической безопасности и правового режима зон чрезвычайных экологических ситуаций. В соответствии со статьей 13 Закона Украины «Об охране окружающей среды» от 25.06.1991 № 1264-ХІІ к исключительной компетенции Верховной Рады Украины в области регулирования отношений по охране окружающей природной среды в соответствии с Конституцией Украины относятся: а) определение основных направлений государственной политики в области охраны окружающей среды; б) принятие и утверждение общегосударственных экологических программ; в) утверждение указов Президента Украины об объявлении отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации; г) решение других вопросов в области охраны окружающей природной среды в соответствии с Конституцией Украины.

Верховная Рада Украины как центральный орган законодательной власти принимает и утверждает общегосударственные программы по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, имеет право объявить отдельные территории зонами чрезвычайной экологической ситуации, осуществляет парламентский контроль и тому подобное. Постановлением от 5 марта 1998 утверждено «Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности». В своей структуре парламент содержит комитеты по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, аграрной политики и земельных отношений, охраны здоровья, материнства и детства и др.

Верховная Рада Украины является органом законодательной власти и в соответствии со ст. 75 Конституции Украины имеет следующие основные полномочия в области управления использованием и охраной земель: принятие законов в области регулирования земельных отношений; определение основ государственной политики в области использования и охраны земель; утверждение общегосударственных программ по использованию и охране земель; установление и изменение гра-

ниц районов и городов; согласование вопросов, связанных с изъятием (выкупом) особо ценных земель; решение других вопросов в области земельных отношений в соответствии с Конституцией Украины [7].

Верховная Рада Украины имеет право ратифицировать международные договоры в области охраны окружающей природной среды. Кроме того, в Верховной Раде Украины постоянно происходят парламентские слушания по вопросам обеспечения рационального природопользования, поиска путей решения экологических проблем [8; 9; и др.]. Однако за последние 5 лет в Верховной Раде Украины экологические проблемы стали вопросами, которые были вынесены на обсуждение во время парламентских слушаний только два раза, а это очень низкий показатель, учитывая состояние экологической катастрофы, к которой приближается наша страна. Очевидно, необходимо провести парламентские слушания по вопросам конвергенции экологического законодательства Украины в сфере охраны окружающей природной среды и обеспечения рационального природопользования, что требуется в рамках выполнения условий Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом. Несмотря на рекомендательный характер, парламентские слушания фактически не влияют на результативность и эффективность осуществления публичного управления в сфере охраны окружающей природной среды.

К системе субъектов публичного управления в сфере использования природных ресурсов также можно отнести и такой орган государственной власти, как Совет национальной безопасности и обороны Украины. Совет национальной безопасности и обороны Украины вносит предложения Президенту Украины относительно реализации основ внутренней и внешней политики в сфере экологической безопасности как составляющей национальной безопасности; определяет стратегические национальные интересы Украины в сфере использования природных ресурсов; координирует и осуществляет контроль за деятельностью экологической безопасности; координирует и осуществляет контроль за деятельностью в случае возникновения кризисных экологических ситуаций [12].

Правовой статус Кабинета Министров Украины определяется Законом Украины «О Кабинете Министров Украины» от 27 февраля 2014 № 794-VII. В частности, им осуществляются такие функции, как: а) осуществление реализации экологической политики; б) обеспечение разработки государственных республиканских, межгосударственных и региональных экологических программ; в) координация деятельности министерств, ведомств, других учреждений и организаций Украины в вопросах охраны окружающей среды и др.

Основным субъектом публичного управления в сфере использования природных ресурсов является Министерство экологии и природных ресурсов Украины (Минприроды Украины) – центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины. Минприроды Украины является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти в формировании и обеспечении реализации государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды, экологической, биологической, генетической и радиационной безопасности, обращения с отходами, в том числе радиоактивными, пестицидами и агрохимикатами, ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, радиационной защиты, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов [13]. Итак, Минприроды Украины, как главный орган в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды, играет основную роль в рациональном использовании природных ресурсов, так как устанавливает лимиты использования определенных видов природных ресурсов, осуществляет ведение Красной и зеленой книги Украины, а также предоставляет административные услуги в исследуемой сфере.

При этом в органы публичного управления относятся юридические и физические лица Украины, иностранные юридические и физические лица, лица без гражданства, которые являются природопользователями (ст. 5 Горного Закона Украины, ст. 80 Земель-



ного кодекса Украины, ст. 42 Водный кодекс Украины и т.д.). На природопользователей возлагается сложная совокупность прав и обязанностей по обеспечению рационального использования природных ресурсов. В частности, в соответствии со статьей 5 Горного Закона Украины субъекты, участвующие в горных отношениях, осуществляют геологическое изучение месторождений полезных ископаемых; проектирование, строительство (реконструкцию), эксплуатацию, ликвидацию аварий; ликвидации или консервации предприятия по добыче и переработке полезных ископаемых; горные работы.

Однако в этом смысле отношения по использованию природных ресурсов сводятся к их потреблению. В состав отношений недропользования, кроме непосредственно пользователей участков недр, должны быть отнесены и субъекты публичного управления: 1) органы управления горнодобывающей отраслью; 2) государственные органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере горных правоотношений; 3) органы государства, специально уполномоченные на выдачу лицензий на добычу полезных ископаемых, устанавливающие соответствующие лимиты и квоты; 4) органы, осуществляющие другие функции управления в указанной сфере; 5) органы государственной исполнительной власти, обеспечивающие соблюдение горными предприятиями, учреждениями, организациями требований, стандартов и нормативов экологической безопасности в области горных отношений; 6) органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на реализацию полномочий в сфере горных правоотношений.

В состав отдельных видов отношений по использованию природных ресурсов включаются специальные субъекты (карьер; рудник; шахта; разрезы обогатительные фабрики), лесохозяйственные предприятия, рыбохозяйственные предприятия и пр. В частности, в соответствии с Горным Законом Украины горное предприятие является целостным технически и организационно обособленным имущественным комплексом средств и ресурсов для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации объектов с

применением горных технологий (рудники, шахты, карьеры, разрезы, обогатительные фабрики и т.д.).

Однако кроме функций осуществления хозяйственной деятельности, такие специальные субъекты влияют и на процесс осуществления публичного управления, в частности путем проведения учета, внутреннего мониторинга использования природных ресурсов, организации и осуществлении функций внутреннего контроля за обеспечением безопасности производства, следствием чего является обеспечение требований экологической безопасности.

**Выводы.** Анализ публичного управления в сфере природопользования в целом дает основание сделать следующие выводы: положительным результатом реформирования системы управления природопользованием станет концентрация управленческих функций в независимых от ведомств-природопользователей органах управления, во избежание отраслевого подхода, переход к территориальному и комплексному подходам в формировании управленческих систем; отрицательно отразились на эффективности новых управленческих решений нестабильность и несбалансированность организационной и экономической реформ, использование нерыночных методов управления, нерешенность противоречий между управлением и организацией природопользования, основанная на ведомственном подходе; не получили четкого и полноценного развития научные основы организации и управления природопользованием в условиях рыночных трансформаций. Такая ситуация требует дальнейшего изучения системы субъектов публичного управления в сфере пользования природными ресурсами и поиска путей совершенствования их деятельности для сферы природопользования, поскольку оно, как никакое другое, имеет комплексный характер, нуждается в полноценной реализации комплексного и территориального подходов в формировании системы органов публичного управления.

#### Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України / Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В., Зима О.Т., Зуй В.В.; за

ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

2. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.М. Подоляка ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с.

3. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.М. Авторгов. – Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 17 с.

4. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.В. Лебідь ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 20 с.

5. Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.К. Золотарьова ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2009. – 20 с.

6. Лазаренко Д.В. Адміністративно-правове регулювання використання природних ресурсів : дис. к. ю. н. 12.00.07 / Д.В. Лазаренко. – К., 2014. – 233 с.

7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Президент поручил МИД подати иск против России в международный арбитраж / Офіційне інтернет-представництво [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/news/prezident-doruchiv-mzs-podati-pozov-proti-rosiyido-mizharno-38147>.

9. Новини / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/ru/search?query=природних&\\_token=O8hLTgdfi3aRH7L8P03rRtsk0WAL08bPOLUeTrry](http://www.president.gov.ua/ru/search?query=природних&_token=O8hLTgdfi3aRH7L8P03rRtsk0WAL08bPOLUeTrry).

10. У Верховній Раді України відбулися парламентські слухання на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі2 / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski\\_slukhannya/138889.html](http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/138889.html).



11. 16 березня 2011 року у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski\\_slukhannya/39772.html](http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/39772.html).

12. Управління у сфері охорони природного навколишнього середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://manuava.ucoz.ua/publ/3-1-0-113>.

13. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Легеца Юлия Александровна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского, хозяйственного и экологического права ГВУЗ «Национальный горный университет»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Legeza Yuliya Aleksandrovna** – Candidate of Law Science, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil, Economic and Environmental Law of the National Mining University

[legezajul@gmail.com](mailto:legezajul@gmail.com)

УДК 347.463

## FEATURES TRANSPORTATION OF PERISHABLE LUGGAGE

**Lyudmila LYPETS,**

Candidate of Law Sciences, Assistant Professor of the Department of Economic and Transport Law of the State University of Infrastructure and Technology

#### Summary

In the article an author researches the nowadays state of the perishables transportation in Ukraine by national automobile and railway transport. The analysis of legislative acts which regulate the automobile and railway perishables transportation is made. The author classifies the main list of perishables transported by automobile transport and railway rolling stock, finds discordances in conditions of transportation of such loads by automobile and railway transport. The volumes of production and consumption of perishable foodstuff in Ukraine in export and import communication, the nowadays volumes of the perishables transportation in Ukraine are also researched. The expediency to use automobile and railway transport for the perishables transportation depending on the distance of transportation is analysed.

**Key words:** automobile and railway transportation, perishables, rolling stock, transportation, refrigerator.

## ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕВОЗКИ СКОРОПОРТЯЩЕГОСЯ БАГАЖА

**Людмила ЛИПЕЦ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры хозяйственного и транспортного права Государственного университета инфраструктуры и технологий

#### Аннотация

В статье рассмотрено современное состояние перевозок скоропортящихся грузов в Украине с участием отечественного автомобильного и железнодорожного транспорта. Проведен анализ нормативно-правовых документов, регулирующих автомобильные и железнодорожные перевозки скоропортящихся грузов. Классифицирован основной перечень скоропортящихся грузов, транспортируемых автомобильным транспортом и железнодорожным подвижным составом, выявлены расхождения в условиях транспортировки иданных грузов на железной дороге и автотранспорте. Также проанализированы объемы производства и потребления скоропортящихся пищевых продуктов в Украине в экспортно-импортном сообщении. Исследованы современные объемы перевозок скоропортящихся грузов в Украине. Проанализирована целесообразность использования в перевозке скоропортящегося груза автомобильного и железнодорожного транспорта в зависимости от расстояния перевозки.

**Ключевые слова:** автомобильно-железнодорожные перевозки, скоропортящиеся грузы, подвижной состав, транспортировки, рефрижератор.

#### Formulation of the problem.

Daily growth of production of perishable foodstuffs that requires keeping the relevant transportation conditions and minimum delivery timelines leads to a dense competition as between producers of these products, as between carriers. Considering that only qualitative and delivered in time product can be competitive, the delivery process should meet such logistics

conceptions as: “just in time” and “door to door”. Competition between railway and automobile transport consists in their advantages, namely in high-volume deliveries and relative cheapness of the railway transport and manoeuvrability of the automobile one. However, considering such important factor as a distance of transportation, it is not always beneficial to deliver perishables by only one kind of transport. An extensive railway network