

УДК 342.9

МАКСІМЕНЦЕВА Н.О.

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

У статті аналізуються основні підходи до систематизації адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр. Автор у статті дослідила такі критерії систематизації адміністративно-правових засобів удосконалення: за юридичною силою, за суб'єктом нормотворчості, за способом удосконалення і ступенем конкретизації.

Ключові слова: державне управління, засоби вдосконалення управління, адміністративно-правове забезпечення.

В статье анализируются основные подходы к систематизации административно-правовых средств усовершенствования государственного управления в сфере использования и охраны недр. Автор в статье исследовала такие критерии систематизации административно-правовых средств: по юридической силе, по субъекту нормотворчества, по способу совершенствования и степени конкретизации.

Ключевые слова: государственное управление, способы усовершенствования управления, административно-правовое обеспечение.

The article analyzes the main approaches to the systematization of administrative and legal means for improving public administration in the sphere of use and conservation of subsoil resources. The author in this article investigated such criteria for the systematization of administrative and legal means, as: on the legal force, on the subject of rule-making, on the method of improvement and on the degree of concretization.

Key words: public administration, ways to improve management, administrative and legal support.

Вступ. У ході свого розвитку наука адміністративного права виділила цілу низку засобів удосконалення державного управління спеціальними методами й засобами, які притаманні саме адміністративному праву. Такі засоби вдосконалення є й були об'єктом дослідження вчених правників-адміністративістів, а питання їх дослідження завжди є актуальними, оскільки зі зміною формату суспільних відносин змінюються й засоби вдосконалення адміністративно-правового регулювання. Так, для планово-соціалістичної економіки притаманні одні засоби вдосконалення засобів управління, як власне й свої методи управлінської діяльності, а для умов вільного ринку на перший план виступають зовсім інші засоби вдосконалення управління в тому числі й у такій надважливій сфері, як використання й охорона надр.

Питаннями правового забезпечення управління в галузі охорони надр, а також загальними управлінськими дослідженнями та, відповідно, методами вдосконалення в цій сфері свого часу займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов; Г.В. Атаманчук; В.Д. Бакуменко, Ю.П. Битяк; О.П. Коренєв, В.І. Курило, Б.М. Лазарєв, В.Я. Малиновський; Ю.О. Тихомиров, В.А. Юсупов.

Водночас, незважаючи на те що самі адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр достатньо досліджені та висвітлені в спеціальній літературі, у вітчизняній і зарубіжній літературі майже не зустрічаються дослідження щодо систематизації таких засобів.

Постановка завдання. На наш погляд, систематизація засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр сприятиме більш глибокому пізнанню такого складного адміністративного механізму, як організація управління в зазначеній сфері.

© МАКСІМЕНЦЕВА Н.О. – кандидат юридичних наук, докторант юридичного факультету (Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара)

Тому, маючи на меті систематизувати вищенаведені засоби, одночасно вирішуємо питання виявлення найбільш адекватних сьогодинішнім умовам засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр.

Результати дослідження. Адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр – це нормативно закріплені заходи, спрямовані на забезпечення ефективності досягнення мети державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр з урахуванням сучасного стану розвитку суспільних та економічних відносин.

Уважаємо, що відносно повного розуміння правової природи та особливостей досліджуваного явища юридичної дійсності можна досягнути шляхом проведення їх систематичного дослідження, тобто застосувавши прийоми систематики.

Система (від грецького *συστήμα* – ціле, що складається з частин, об'єднання) – сукупність елементів, що знаходяться у зв'язках один із одним, яка утворює певну цілісність, єдність [1, с. 610].

Таким чином, проведення класифікації адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є необхідним для розкриття наявних зв'язків цього явища між собою та з іншими правовими явищами в галузі державного управління, використання, відтворення й охорони надр.

Насамперед необхідно визначитись із критеріями класифікації, які дають змогу, з одного боку, виокремити досліджувані адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в окрему групу, з іншого боку, розподілити їх за окремими видами в межах цієї групи.

Визначення поняття «адміністративно-правовий засіб удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр» містить основні критерії, які допомагають відокремити це явище правової дійсності від інших засобів удосконалення державного управління. Тому вважаємо за необхідне зосередитись на класифікації вказаних засобів.

Виходячи з визначення поняття «адміністративно-правовий засіб удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр», насамперед варто звернути увагу на те, що такі засоби мають своє нормативне закріплення – нормативний складник.

Отже, класифікуючи адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр за критерієм нормативного складника, можна виділити такі їх види.

За юридичною силою (ієрархією) нормативного акта, у якому закріплені адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, можна виділити такі групи засобів удосконалення, а саме: закріплені в Законах України; закріплені в підзаконних нормативних актах (Указах Президента України, Рішеннях Ради національної безпеки і оборони України, Постановах, Розпорядженнях Кабінету Міністрів України тощо).

Прикладами таких нормативних актів є такі в порядку ієрархії: Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року» від 22 лютого 2006 року № 3458-IV [2]; Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI [9]; Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин» від 28 лютого 2008 року № 173/2008 [3]; Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» від 3 лютого 2010 року (Рішення введено в дію Указом Президента від 3 лютого 2010 року № 90/2010) [4]; Енергетична стратегія України на період до 2030 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071 [5].

Місце рішень Ради національної безпеки і оборони України на рівні Указів Президента України в ієрархії нормативних актів, вважаємо, зумовлено тим, що вони стають обов'язковими до виконання органами виконавчої влади з моменту їх уведення в дію Указом Президента.

Так, відповідно до ст. 107 Конституції України, Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України [6].

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади [7].

Тобто, незважаючи на те що Рада національної безпеки і оборони України, відповідно до Конституції України, є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президенті України, її рішення набувають фактично силу Указу Президента України з моменту прийняття останнім відповідного Указу про введення їх у дію.

Наступним критерієм класифікації можна визначити суб'єкта нормотворчості, тобто суб'єкта – видавника відповідного нормативного акта, що містить закріплення адміністративно-правового засобу вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

За суб'єктом нормотворчості заходи вдосконалення державного управління в досліджуваній галузі в порядку ієрархії можна поділити на такі групи: закріплені в нормативних документах Верховної Ради України; закріплені в нормативних документах Президента України; закріплені в актах Ради національної безпеки і оборони України; закріплені в нормативних документах Кабінету Міністрів України; закріплені в нормативних документах Міністерства екології та природних ресурсів України; закріплені в нормативних документах Державної служби геології та надр України тощо.

Також до критеріїв класифікації в межах нормативного складника можна зарахувати *характер нормативних актів*, у яких закріплені адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр. За вказаним критерієм нормативні акти можна поділити на загального програмного (концептуального) характеру (програма, стратегія тощо); спрямовані безпосередньо на вдосконалення державного управління галуззю й/або окремим її напрямом.

До першої категорії варто зарахувати нормативні акти, які визначають певну програму розвитку країни/галузі й серед іншого містять посилання на засоби вдосконалення державного управління.

Так, відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр зараховано до програми енергонезалежності, для реалізації якої визначено такі шляхи (відповідні засоби вдосконалення державного управління):

- нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розроблення та використання родовищ енергоносіїв;
- реорганізація публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» відповідно до Третього енергетичного пакету Європейського Союзу;
- реформа вугільної галузі та залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств; модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу тощо [8].

Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI метою цієї Програми визначає забезпечення потреб національної економіки в мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів і збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку. При цьому механізм виконання програми складається з нормативно-правового забезпечення та наукового забезпечення [9].

У цьому випадку законодавець фактично ототожнює «нормативно-правове забезпечення» та адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр і зараховує до них такі:

- удосконалення нормативно-правових актів, зокрема підготовки нової редакції Кодексу України про надра;
- удосконалення методики розрахунків початкової ціни продажу спеціальних дозволів на користування надрами;
- удосконалення критеріїв визначення переможців конкурсів (аукціонів) на користування надрами й на право укладення угод про розподіл продукції;
- установлення відповідальності користувачів надр за виконання інвестиційних угод, проектної документації на розроблення родовищ, ліквідації наслідків надкористування;
- удосконалення здійснення вторинних операцій купівлі-продажу прав на користування надрами відповідно до практики розвинутих країн світу тощо [9].

Наступна категорія нормативних актів – ті, які спрямовані безпосередньо на вдосконалення державного управління галуззю та/або окремим її напрямом. До них можна зарахувати Указ Президента України від «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого

2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» 3 лютого 2010 року № 90/2010 [10].

Із зазначеного вище нормативного акта вбачається, що він прийнятий з конкретною метою – підвищення ефективності державного управління в галузі геологічного вивчення й використання надр і містить конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення державного управління в досліджуваній галузі, а саме: зобов'язання Кабінету Міністрів України вжити відповідних заходів у різних сферах державного управління галуззю.

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що за критерієм нормативного складника класифікація адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр відображає систему нормативно-правового регулювання в галузі використання, відтворення й охорони надр, ієрархію суб'єктів нормотворчості та, відповідно, характер нормативно-правових актів.

Прийнявши за критерій класифікації адміністративно-правових засобів державного управління *спосіб удосконалення державного управління*, у досліджуваній галузі можна виділити такі засоби вдосконалення:

- реформування;
- модернізація;
- оптимізація;
- власне вдосконалення.

Звернемо увагу на те, що чинне законодавство не містить їх нормативного визначення, фактично вони використовуються як синоніми.

Така нормативна термінологічна невизначеність не дає нам можливості здійснити класифікацію цих засобів удосконалення державного управління в повній відповідності до однієї з основних ознак адміністративно-правового засобу удосконалення державного управління, а саме нормативної визначеності (нормативного закріплення).

Разом із тим у теоретичному розумінні, на нашу думку, ці адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління варто зарахувати до окремої групи, визначивши їх спільні риси, які дають змогу об'єднати їх в одну групу:

- ці засоби удосконалення державного управління є загальними;
- ці засоби удосконалення державного управління визначають спосіб та обсяг застосування й вплив цих засобів на процес державного управління;
- ці засоби удосконалення державного управління не визначено нормативно;
- ці засоби удосконалення державного управління застосовуються як рівнозначні.

Тобто місце цих засобів удосконалення в нашій класифікації є особливим.

Наступним критерієм для класифікації можна визначити *ступінь конкретизації адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр*.

Зазначений критерій проявляється в ступені деталізації заходів, що визначені в нормативному акті, які варто вжити для досягнення мети вдосконалення державного управління.

У цьому випадку варто звернути увагу на те, що більшість нормативних актів, які стосуються удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, є програмними, здебільшого декларативними, документами, що, у свою чергу, визначає їх структуру, а саме: наявні вступна частина, в якій окреслюється сучасний стан у галузі, озвучуються наявні проблеми та недоліки тощо і пропонуються заходи щодо їх усунення-подолання. Як приклад такого нормативно-правового документа можна навести Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» від 3 лютого 2010 року № 90/2010 [10].

У певних випадках такі документи мають комплексний характер, тобто державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є одним із напрямів державного управління, що вдосконалюється. Прикладом такого документа можна зазначити Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [8], де напрям удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр зараховано до «програми енергонезалежності».

Отже, за *ступенем деталізації* адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр можна поділити на три групи: декларативні; загальні; конкретні.

Під декларативними адміністративно-правовими засобами вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, на нашу думку, варто розуміти засоби вдосконалення, які, по суті, проголошують (декларують) шлях досягнення поставленої мети. До таких декларативних засобів удосконалення державного управління можна зарахувати проголошену Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» реформу вугільної галузі [8].

Звертаємо увагу, що знову нормотворець використовує термін «реформування» без його конкретизації, без переліку заходів, які мають бути проведені для втілення реформи в життя.

До декларативних також варто зарахувати передбачені Законом України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI [9] засоби вдосконалення державного управління, визначені в законі як «шляхи розв'язання проблем».

Отже, декларативні засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр указують на загальний спосіб (напрямок) удосконалення державного управління в галузі та/або в окремому аспекті галузі, наприклад, вугільної галузі.

Під загальними адміністративно-правовими засобами вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, на нашу думку, варто розуміти засоби вдосконалення, які в загальних рисах окреслюють комплекс заходів, проведення яких дасть змогу вдосконалити державне управління в галузі. Тобто в цьому випадку хоча конкретні засоби вдосконалення державного управління у правовій нормі не наводяться, проте з її змісту можна зрозуміти примірний комплекс заходів, які необхідно провести.

Загальні засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр характеризуються тим, що вони фактично вказують на бажаний результат утілення їх у життя. Аналіз же їх змісту дає можливість зробити висновки про конкретні заходи, які необхідно вжити.

Останньою категорією групи є конкретні адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

Ця група є найбільш об'ємною та поширеною в нормативно-правовому забезпеченні державного управління досліджуваною галуззю. Особливістю цієї групи адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є те, що передбачаються конкретні заходи, які необхідно вжити для досягнення цілі вдосконалення державного управління галуззю.

Як приклади таких заходів можна навести передбачені в Указі Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин» від 28 лютого 2008 року № 173/2008 [3], згідно з яким з метою забезпечення раціонального використання надр для задоволення потреб економіки України в мінеральній сировині, вдосконалення державного управління в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр надаються Кабінету Міністрів України завдання.

Висновки. Отже, проведений аналіз засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр дає змогу стверджувати, що останні утворюють логічну та послідовну систему, яка може структуруватися за певними критеріями. Розмежування засобів удосконалення державного управління у сфері використання й охорони надр допомагає більш глибоко зрозуміти їх адміністративно-правову природу, а відтак приймати адекватні рішення щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання управління.

Список використаних джерел:

1. Философский энциклопедический словарь / ред. Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.Н. Ковалёв, В.Г. Панов. Москва: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року: Закон України від 22 лютого 2006 року № 3458-IV. Офіційний вісник України. 2006. № 13 (12.04.2006).
3. Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин: Указ Президента України від 28 лютого 2008 року № 173/2008. Офіційний вісник Президента України. 2008. № 7 (21.03.2008). Ст. 327.
4. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року. Офіційний вісник України. 2010. № 8 (15.02.2010). С. 56. Ст. 381.

5. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071-р. Урядовий кур'єр. 29.01.2014. № 17.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4 (23.01.2015). Ст. 67.
9. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 року № 3268-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 39 (03.06.2011). Ст. 1581.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр»: Указ Президента України від 3 лютого 2010 року № 90/2010. Офіційний вісник Президента України. 2010. № 7 (19.02.2010). Ст. 163.