

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ГАЛУЗІ ВИДОБУВАННЯ НАДР У РЕСПУБЛІЦІ УЗБЕКИСТАН
ТА КИРГИЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

У статті автором розглянуто основні засади правового регулювання державного управління у сфері використання, відтворення й охорони надр у Республіці Узбекистан та Киргизькій Республіці. Проведений компаративний аналіз адміністративно-правового регулювання подібних адміністративних механізмів в Україні, Узбекистані та Киргизстані.

Ключові слова: державне управління, адміністративне право Республіки Узбекистан і Киргизької республіки, надродобування.

В статье автор рассмотрела основы регулирования государственного управления в сфере использования, охраны и воспроизводства недр в Республике Узбекистан и Киргизской республике. Осуществлен компаративный анализ административно-правового регулирования сходных административных механизмов в Украине, Узбекистане и Кыргызстане.

Ключевые слова: государственное управление, административное право Республики Узбекистан и Киргизской республики, недродобыча.

In this article the author examined the fundamentals of regulation of public administration in the sphere of subsoil use, renewal and protection in the Republic of Uzbekistan and the Republic of Kyrgyzstan. A comparative analysis of administrative and legal regulation of similar administrative mechanisms in Ukraine, Uzbekistan and Kyrgyzstan is carried out.

Key words: public administration, administrative law of the Republic of Uzbekistan and the Republic of Kyrgyzstan, mining.

Вступ. Дослідження організаційно-правових механізмів державного управління, які є тотожними в аналогічних інститутах адміністративного права різних зарубіжних країн, сприяє кращому розумінню юридичної природи явищ управлінського характеру в правовідносинах, пов'язаних із видобуванням, відтворенням і охороною надр. Особливо важливим у цьому контексті видається вивчення досвіду країн зі схожими правовими системами, які проходили подібні шляхи становлення та розвитку адміністративного законодавства.

Вивчення досвіду країн Середньої Азії (Узбекистану та Киргизстану) дозволяє не тільки зважувати на позитивні сторони розвитку адміністративного права у відповідній сфері різних країн, але й уникати невиправданих колізій і суперечностей у вітчизняному адміністративному законодавстві шляхом зіставлення досвіду.

Питаннями управління в галузі видобування надр і гірничого права Республіки Узбекистан і Киргизької республіки у свій час плідно займалися та продовжують займатися такі вчені, як І.Н. Байназаров, Д.Д. Джураєва, Ю.А. Жураєв, А.Т. Мадалінов.

Постановка завдання. У той же час наразі бракує досліджень у сфері компаративного аналізу законодавства щодо державного управління надровидобуванням саме на сучасному етапі, оскільки більша частина робіт була виконана в минулий період розвитку відповідних правовідносин.

Результати дослідження. Конституція Республіки Узбекистан [1] у ст. 55 проголошує, що земля, її надра, води, рослинний і тваринний світ та інші природні ресурси є загальнонаціональним багатством, підлягають раціональному використанню й охороняються державою.

Відповідно до ст. 4 Закону Республіки Узбекистан «Про надра»[2], надра є власністю Республіки Узбекистан, підлягають раціональному використанню й охороняються державою. Аналогічне положення містить Закон Республіки Узбекистан «Про власність» [3]. Важлива роль надр у Республіці Узбекистан зумовлена закріпленням їх у виключній (монопольній) власності держави й обмеженням їх обороту, із чого випливає, що ділянки надр не можуть бути предметом купівлі, продажу, дарування, вивчення, вкладу, застави, тобто не можуть бути товаром; надра Республіки Узбекистан складають державний фонд, що включає в себе використовувані й невикористовувані ділянки надр, а також техногенні мінеральні утворення в межах Республіки Узбекистан [4, с. 48].

Закон Республіки Узбекистан «Про надра» в попередній редакції [2] визначав такі завдання державного управління гірничими відносинами (чинна редакція не містить таких положень): забезпечення розвитку мінерально-сировинної бази; визначення обсягів видобутку основних видів корисних копалин на поточний період і перспективу; установлення плати за користування надрами й цін на визначені види мінеральної сировини; установлення норм і правил у галузі геологічного вивчення й охорони надр, раціонального комплексного використання мінеральних ресурсів, безпечного ведення робіт, що пов'язані з користуванням надрами; організацію системи контролю й нагляду за використанням і охороною надр, геологічним вивченням надр і раціональним використанням мінеральних ресурсів.

Чинний Закон Республіки Узбекистан «Про надра» [2] не містить наведених вище положень, у той же час у ст. 1 визначає завдання цього закону, а саме: забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині й інших цілей, охорони надр, навколишнього середовища, безпеки ведення робіт під час використання надр, а також охорону прав надрокористувачів, захист інтересів особи, суспільства й держави.

Закон Республіки Узбекистан «Про надра» закріплює чіткий перелік органів державного управління в гірничій галузі та відносить до них органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів Республіки Узбекистан; органи державної влади на місцях), спеціально уповноважені державні органи (Державний комітет Республіки Узбекистан по екології й охороні навколишнього середовища; Державний комітет Республіки Узбекистан по геології й мінеральних ресурсах; Державна інспекція з нагляду за геологічним вивченням надр, безпечним веденням робіт у промисловості, гірничій справі та комунально-побутовому секторі при Кабінеті Міністрів Республіки Узбекистан).

З одного боку, таке чітке закріплення в законодавчому акті назв органів державного управління мало б свідчити про досконалість, сталість і стабільність нормативного регулювання галузі, проте необхідно враховувати, що гірничу галузь перебуває в постійному розвитку, відбуваються утворення нових органів державного управління, реорганізація наявних. Отже, таке закріплення, на нашу думку, свідчить про недоліки законодавчої техніки країни, оскільки створення нового органу (що здійснюється підзаконним актом) за логікою законодавця має бути відображене в законі.

Компетенція Кабінету Міністрів закріплена у ст. 8 Закону «Про надра» [2] і полягає в такому: розпорядження державним фондом надр; затвердження державних програм розвитку й відтворення мінерально-сировинної бази, охорони надр і здійснення контролю за їх реалізацією; установлення порядку надання надр у користування й здійснення моніторингу надр; здійснення державного обліку ділянок надр, наданих у користування, і державної реєстрації прав користування ділянками надр; установлення порядку затвердження запасів корисних копалин і ведення державного балансу запасів корисних копалин, державного кадастру родовищ, проявів корисних копалин і техногенних мінеральних утворень; установлення порядку користування ділянками надр, що містять загальнопоширені корисні копалини; організація державного контролю за геологічним вивченням, використанням і охороною надр тощо.

До повноважень органів державної влади на місцях Законом віднесені такі: участь у розробленні та реалізації на відповідній території державних програм розвитку й відтворення мінерально-сировинної бази, охорони надр і здійснення контролю за їх виконанням; погодження умов користування надрами під час видобування загальнопоширених корисних копалин; здійснення державного контролю за використанням надр тощо.

Повноваження органів спеціальної компетенції відображені у відповідних положеннях про них. Державний комітет Республіки Узбекистан з охорони природи в галузі використання, відтворення й охорони надр має такі повноваження (визначені Положенням від 26 квітня 1996 р. [5]):

– координує діяльність Міністерства охорони здоров'я, Державної інспекції з нагляду за геологічним вивченням надр, безпечним веденням робіт у промисловості, гірничій справі й комунально-побутовому секторі при Кабінеті Міністрів Республіки Узбекистан, Міністерства внутрішніх справ Республіки Узбекистан, Міністерства сільського й водного господарства Республіки Узбекистан, Державного комітету Республіки Узбекистан по земельних ресурсах, геодезії, картографії й державному кадастру в частині державного екологічного контролю, а також інших органів державного й господарського управління в галузі охорони природи та використання природних ресурсів (п. 8 Положення);

– здійснює комплексне управління природоохоронною діяльністю на основі широкого застосування переважно економічних методів охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів, стимулювання застосування ресурсозберігаючих маловідходних і безвідходних технологій, залучення до господарського обігу відходів, упровадження досягнень науково-технічного прогресу у сфері охорони природи й використання природних ресурсів (п. 12 Положення);

– видає у встановленому законом порядку дозволи, зокрема на викиди та скидання забруднюючих речовин у навколишнє середовище, буріння свердловин на воду, право користування надрами для захоронення шкідливих речовин, радіоактивних відходів і відходів виробництва.

Отже, діяльність цього органу державного управління спрямована передусім на здійснення державного управління охороною навколишнього природного середовища та надр як його частини, природних ресурсів, наявних у надрах.

Центральним державним органом, який безпосередньо здійснює державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, є Державний комітет Республіки Узбекистан по геології й мінеральних ресурсах (Держкомгеології).

Відповідно до п. 2 Положення про Держкомгеології [6], Держкомгеології є органом державного управління у сфері геологічного вивчення, використання й охорони надр, а також управління гірничими відносинами. Відповідно до покладених на нього завдань Держкомгеології здійснює функції державного управління за такими напрямками:

1) у сфері реалізації державної політики щодо геологічного вивчення, використання й охорони надр, а також управління гірничими відносинами (проводить аналіз стану геологічної вивченості та забезпеченості економіки запасами корисних копалин, надає пропозиції щодо державної стратегії використання, відтворення мінерально-сировинної бази держави; здійснює державний облік ділянок надр (усіх видів); реалізовує право власності на геологічну й іншу інформацію про надра; веде державний реєстр родовищ, державний баланс запасів корисних копалин, державний кадастр родовищ і техногенних проявів мінеральних утворень, інші реєстри та кадастри; забезпечує взаємодію між державними органами й відомствами щодо використання, відтворення й охорони надр);

2) у сфері випереджаючого розвитку мінерально-сировинної бази (насамперед підземних вод, дорогоцінних, кольорових, рідких, рідкоземельних металів і урану, прискореного пошуку нових видів мінеральної сировини та їх родовищ): розробляє та погоджує з іншими органами державного управління довгострокові, середньострокові державні програми розвитку та відтворення мінерально-сировинної бази і вносить їх на затвердження до Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан; організує формування проектів державного замовлення приросту запасів корисних копалин, розміщує та фінансує такі замовлення за рахунок державного бюджету й інших незаборонених джерел фінансування; розробляє та затверджує норми й правила у сфері проектування та проведення геологорозвідувальних робіт;

3) у сфері підвищення ефективності й результативності геологорозвідувальних робіт, забезпечення приросту корисних копалин і відновлення мінерально-сировинної бази економіки визначає перспективні на виявлення родовищ корисних копалин території та забезпечує на них пріоритетне проведення геологорозвідувальних робіт;

4) у сфері підготовки пропозицій із диверсифікації сировинних джерел діючих галузей промисловості, насамперед у регіонах республіки, для організації виробництва з випуску конкурентоспроможної продукції вивчає загальносвітові тенденції використання мінеральної сировини; проводить аналіз забезпеченості виробничих потужностей республіки запасами корисних копалин; визначає перспективні напрямки використання нових видів мінеральної сировини, вносить пропозиції з диверсифікації сировинних джерел переробних галузей економіки;

5) у сфері забезпечення моніторингу й контролю реалізації довгострокових, середньострокових і щорічних державних програм розвитку й відтворення мінерально-сировинної бази:

координування проведення геологорозвідувальних робіт відповідно до затверджених програм; забезпечення контролю з виконання державних замовлень; здійснення моніторингу та контролю стану реалізації затверджених програм; контроль за цільовим використанням коштів, виділених на реалізацію відповідних програм;

6) у сфері ефективної реалізації заходів із модернізації геологічної галузі за рахунок прискореного впровадження сучасного геологорозвідувального й лабораторного обладнання, забезпечення передовою технікою й інноваційними технологіями: упроваджує сучасні науково обґрунтовані методи й обладнання в геологорозвідувальне виробництво; уживає заходів модернізації технічної бази підприємств, підконтрольних Держкомгеології;

7) у сфері реалізації системних заходів із підвищення професійного рівня кадрів, упровадження ефективного механізму стимулювання праці: обґрунтовує, розробляє пропозиції зі встановлення розмірів доплат за ведення робіт в екстремальних умовах; проводить роботу з підготовки та підвищення кваліфікації кадрів геологічної промисловості; упроваджує ефективні механізми стимулювання праці в геологічній промисловості.

Державна інспекція з нагляду за геологічним вивченням надр, безпечним веденням робіт у промисловості, гірничій справі й комунально-побутовому секторі при Кабінеті Міністрів Республіки Узбекистан [7] є спеціально вповноваженим органом державного управління у сфері промислової й радіаційної безпеки, гірничих відносин, що здійснює державний нагляд за дотриманням усіма юридичними та фізичними особами на території республіки законодавства й нормативно-технічних документів із промислової та радіаційної безпеки, користування й охорони надр, а також інші заходи державного регулювання у встановленому порядку.

Проведений аналіз законодавства Республіки Узбекистан дозволяє зробити висновок, що в цій країні відсутній орган державного управління, функціонування якого забезпечує комплексне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр. Державне управління кожною складовою частиною гірничої галузі фактично здійснюється різними державними органами в межах своєї компетенції. Необхідно звернути увагу на те, що всі повноваження в гірничій галузі, навіть ті, що пов'язані з розпорядженням загальнопоширеними корисними копалинами, зосереджені в органах виконавчої влади, будь-яких повноважень у досліджуваній сфері органам місцевого самоврядування (зібранням громадян селищ, кишлаків, аулів, а також махаллів міст, селищ, кишлаків і аулів [8]) не надано.

Киргизька Республіка також є однією з пострадянських країн, надрове законодавство якої має історичним джерелом законодавство СРСР. Після здобуття країною незалежності державне управління в гірничій галузі зазнало істотних змін і було актуалізоване відповідно до сучасних реалій. Киргизстан [9] має великі родовища кам'яного вугілля, ртуті, сурми, урану, олова, цинку, свинцю, вольфраму й інших корисних копалин.

Відповідно до ст. 12 Конституції Киргизької Республіки, земля, її надра, повітряний простір, води, ліси, рослинний і тваринний світ, інші природні ресурси є виключною власністю Киргизької Республіки, використовуються задля збереження єдиної екологічної системи як основи життя й діяльності народу Киргизстану й знаходяться під особливим захистом держави [10]. Аналогічне положення містить Закон Киргизької Республіки «Про надра» [11].

Закон Киргизстану «Про надра» є комплексним нормативним актом, який визначає основні положення державного управління використанням, відтворенням і охороною надр у країні, установлює структуру органів державного управління галуззю та визначає повноваження органів державного управління.

Так, до органів загальної компетенції закон відносить Уряд Киргизької Республіки, який у галузі використання, відтворення й охорони надр має такі повноваження: розпоряджається й управляє Державним фондом надр; забезпечує реалізацію й удосконалення державної політики й законодавства у сфері надкористування; визначає ділянки надр і родовища, що призначені для задоволення державних потреб у стратегічних видах мінеральної сировини; установлює обмеження та заборони на користування надрами задля забезпечення національної безпеки, безпеки населення й охорони навколишнього середовища; затверджує перелік ділянок надр, родовищ, що мають стратегічне значення; затверджує положення про Державну комісію щодо запасів корисних копалин Киргизької Республіки, технічні регламенти у сфері надкористування, положення про першовідкривачів родовищ Киргизької Республіки тощо.

Цікавим аспектом структури органів державного управління в гірничій сфері Киргизстану є законодавче закріплення за різними органами управління функцій розроблення державної політики з надкористування (до вересня 2016 р. це було Міністерство економіки Киргизької

республіки [12]) і реалізації державної політики з надрокористування (до липня 2016 р. це було Державне агентство з геології й мінеральних ресурсів при Уряді Киргизької республіки [13]).

Уповноважений державний орган із реалізації державної політики про надрокористування згідно із законом має таку компетенцію: реалізує державну політику в цій сфері; організує систему надання прав користування надрами й земельними ділянками Державного резерву земель родовищ корисних копалин; регулює геологічне вивчення надр; веде Державний баланс запасів корисних копалин Киргизької Республіки та Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин Киргизької Республіки; організує роботу з Управління Державним геологічним інформаційним фондом; роботу Державної комісії із запасів корисних копалин Киргизької Республіки; здійснює державну реєстрацію прав користування надрами. Крім того, видає, призупиняє й припиняє право користування надрами й користування землями державного резерву земель родовищ корисних копалин; проводить експертизу гірничих і геологічних проєктів; розробляє технічні регламенти, правила в цій сфері; здійснює контроль за використанням і охороною надр під час геологічного їх вивчення й промислового освоєння.

Функції розроблення державної політики у сфері надрокористування та функції реалізації державної політики з надрокористування віднесені до компетенції одного органу державного управління – Державного комітету промисловості й надрокористування [14].

Контрольні функції за раціональним використанням і охороною надр здійснюються вповноваженим державним органом з екологічної та технічної безпеки – Державною інспекцією з екологічної та технічної безпеки при Уряді Киргизької Республіки [15].

Також Закон закріплює функції державного управління в гірничій галузі за органами місцевих державних адміністрацій і органами місцевого самоврядування, до яких належить контроль за наданням, використанням і рекультивацією геологічних ділянок і територій (за ліквідацією геологічного майна); припинення самовільного видобутку корисних копалин тощо.

Як зазначають дослідники проблематики, повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надрокористування часто мають декларативний характер через неузгодженість, протиріччя й прогалини у відповідних нормативних актах, що породжує конфлікти між надрокористувачами (наприклад, під час користування землями пасовищ), гальмує розвиток гірничодобувної галузі (зокрема, має місце неузгодженість взаємодії між органами місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування тощо) [16].

Факт неефективності державного управління у гірничодобувній галузі Киргизстану визнаний державою у затвердженій Урядом Програмі розвитку країни «Стабільність і достойне життя» [17] і є одним із негативних факторів, що стримує розвиток галузі.

Висновки. Проведений аналіз адміністративно-правового регулювання державного управління в гірничодобувній галузі в деяких пострадянських країнах дає підстави стверджувати, що незважаючи на спільність історії формування державного управління в галузі, спільність першоджерел походження нормативно-правового регулювання галузі, за роки незалежності в пострадянських країнах сформувалось автентичне державне управління, особливості якого детерміновані менталітетом народу, видами корисних копалин (нафта, газ, рудні й нерудні корисні копалини), системою державного устрою.

Список використаних джерел:

1. Конституция Республики Узбекистан. Принята 08 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двадцатого созыва. URL: <http://constitution.uz/ru>.
2. О недрах: Закон Республики Узбекистан от 23 сентября 1994 г. № 2018-XII. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=77646.
3. О собственности в Республике Узбекистан: Закон Республики Узбекистан № 152-XII от 31 октября 1990 г. URL: http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=111455.
4. Джураева Д.Д. Горное право. НАВОИ, 2012. С. 48.
5. Положение о Государственном комитете Республики Узбекистан по охране природы: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 26 апреля 1996 г. № 232-I URL: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=229125.
6. Положение о Государственном комитете Республики Узбекистан по геологии и минеральным ресурсам: приложение № 1 к Постановлению Кабинета Министров от 13 июля 2017 г. № 494. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3267603.
7. Положение о Государственной инспекции по надзору за геологическим изучением недр, безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе

при Кабинете Министров Республики Узбекистан: приложение № 3 к Постановлению Кабинета. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=1797236#1797271.

8. Об органах самоуправления граждан: Закон Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 г. № 758-I. URL: http://www.lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=86238.

9. Назва країни «Киргизстан» використовується на рівні з назвою «Киргизька Республіка» відповідно до статті першої Конституції Киргизької Республіки. URL: <http://www.sac-geoportal.org/ru/index.php/geological-information/kyrgyzstan>.

10. Конституция Кыргызской Республики. Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.

11. О недрах: Закон Кыргызской Республики от 9 августа 2012 г. № 160. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203760>.

12. Положение о Министерстве экономики Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 117. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93802/100?cl=ru-ru>.

13. О Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 127. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92912?cl=ru-ru>.

14. О Государственном комитете промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 июля 2016 г. № 401. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99446/30?mode=tekst>.

15. Положение о Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 136. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93510/90?mode=tekst>.

16. Байназаров И.Н. Полномочия и бессилие органов местного самоуправления в сфере недропользования. URL: <http://www.ucentralasia.org/Resources/ItemRussian/1444>.

17. Программа Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь», утвержденная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 23 декабря 2011 г. № 1451-V. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/71340>.

УДК 342.951:351.77(477)

МАРКІНА А.М.

СТАНДАРТИ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті визначено стандарти надання медичних послуг. Під ними розуміється сукупність нормативно-правових актів, прийнятих із метою регулювання питань учинення різноманітних дій уповноважених суб'єктів у сфері надання матеріальних чи нематеріальних благ, пов'язаних із покращенням фізичного й психічного здоров'я населення (різновидів медичної допомоги), як одиничному отримувачу, так і необмеженому колу споживачів із метою забезпечення останніх у кінцевому підсумку корисним ефектом.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, медична допомога, медичні послуги, охорона здоров'я, стандарти.

В статті определены стандарты оказания медицинских услуг. Под ними понимается совокупность нормативно-правовых актов, принятых с целью регулирования вопросов совершения различных действий уполномоченных субъектов в сфере предоставления материальных или нематериальных благ, связанных с улучшением