

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ)

У статті автором аналізуються адміністративно-правові засади поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр. Виокремлено основні підходи до змісту поняття публічного адміністрування, досліджено останні наукові доробки в цій сфері, визначено особливості публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр.

Ключові слова: публічне адміністрування, використання та охорона надр, адміністративно-правові засади.

В статье автором анализируются административно-правовые основы понятия публичного администрирования использования и охраны недр. Выделено основные подходы к содержанию понятия публичного администрирования, исследованы последние научные работы в данной сфере, определены особенности публичного администрирования в отрасли использования и охраны недр.

Ключевые слова: публичное администрирование, использование и охрана недр, административно-правовые основы.

In this article the author analyzed administrative and legal principles of public administration in subsoil use and protection. Also the concept of public administration is singled out, latest academic inputs to the topic are studied as well as the peculiarities of public administration in subsoil use and protection are determined.

Key words: public administration, subsoil use and protection, administrative and legal principles.

Вступ. Указом Президента України від 22 липня 1998 року задекларовано проведення реформування системи державного управління шляхом здійснення адміністративної реформи в Україні [1]. Метою реформи визначено поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Ураховуючи критичну для держави ситуацію подолання енергозалежності, пошуки ефективної системи організації управлінської діяльності органів держави є вкрай актуальною. Такою формою публічної управлінської діяльності має стати публічне адміністрування.

Дослідженням питання публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр займалися і продовжують займатись такі вчені, як Ю.П. Битяк, В.В. Коваленко, М.С. Ковтун, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.В. Матюхіна, О.Б. Чернякова та інші.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати адміністративно-правові засади поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр; виокремити основні підходи до змісту поняття публічного адміністрування; дослідити останні наукові доробки в цій сфері; визначити особливості публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр.

Результати дослідження. Так, метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [2] є впровадження в Україні європейських стандартів життя й вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься в тому числі за вектором розвитку, що також передбачає забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом. Задля цього необхідно проведення структурних реформ, надання більшої самостійності територіальним громадам, які вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту й нести відповідальність за розвиток усєї країни.

У свою чергу, публічне адміністрування, державна політика, управління й контроль у галузі надрокористування та охорони надр мають виходити з об'єктивної передумови вичерпаності надр, їх невідновлюваності й обмеженості мінеральних ресурсів. Поряд із розвитком публічного адміністрування в напрямі забезпечення раціонального використання надр і збереження природних багатств для прийдешніх поколінь необхідно враховувати, що мінеральні ресурси є вагомим чинником розвитку економіки України та забезпечують економічну безпеку нашої держави. Такий баланс екології й економіки, з метою задоволення потреб суспільства, має бути основою стійкого розвитку держави (sustainable development), що з правового погляду ефективно забезпечується відповідними адміністративними режимами публічного адміністрування.

Значення публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр важко перебільшити, адже надра України є одним із найцінніших багатств українського народу.

Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні й інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Згідно зі ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3].

Отже, законодавець надра та землю як нерозривні об'єкти зараховує до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Надзвичайні природні багатства, що містяться в надрах нашої Батьківщини, є одним із основних складників національної безпеки та незалежності України.

Статтею 4 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII [4] також передбачено, що надра, корисні копалини загальнодержавного значення, інші природні ресурси, які є об'єктами права власності Українського народу, не підлягають приватизації.

Закріплення інституту права власності Українського народу, у тому числі й на надра, в Конституції України, чинному законодавстві дає розуміння суспільної важливості його. Крім того, зарахування надр до таких об'єктів визначає цільову спрямованість їх використання.

Саме наведені положення дають змогу говорити про особливе місце надр у системі об'єктів правовідносин, що зумовлює специфіку публічного адміністрування в природоресурсній сфері загалом і галузі використання та охорони надр зокрема [5, с. 15].

Сучасні виклики нового суспільства формують нове коло правовідносин, які за своїм змістом відрізняються від патерналізму адміністративного права минулих сторіч. Держава перестає розглядатись як сакральний предмет, інтереси якого стоять вище за інтереси окремо взятого індивідууму, і все більше розглядається як утилітарна, абсолютно практична конструкція надання сервісів і послуг. Формування нових підходів зумовлює появу нового кола правовідносин, що передбачають нові методи адміністративного державно-владного впливу. Проте, на жаль, сучасне адміністративне законодавство, у тому числі й у сфері державного управління галузю надровидобування, значною мірою ще міститься рудименти минулої доби і стандарти правового регулювання, що не відповідають сучасним соціально-економічним вимогам. Так, з одного боку, з'являється нове законодавство, яке гарантує права приватних інвесторів у сфері видобутку корисних копалин і розподілу продукції, з іншого боку, все ще великою залишається питома вага стандартів колишнього СРСР, які були орієнтовані на надровидобування в умовах державної монополізації. А тому сучасна система методології адміністративного права значною мірою потребує переосмислення й нових підходів.

З погляду децентралізації й послаблення надмірної зарегульованості окремих сфер суспільного життя (й особливо економіки) такий підхід дійсно є виправданим і корисним у певних соціально-історичних умовах реформування суспільства. Особливо це має значення в так званих

транзитних суспільствах, що перебувають у стані реформування суспільного ладу, роздержавлення, на шляху переходу від тотальних авторитарних форм правління до побудови демократії й поступово відмовляються від тотальної одержавленості всіх сфер суспільного життя.

Але подекуди надмірна цивільтарність публічної сфери може призводити й до негативних явищ, таких як, наприклад, монопольна олігархізація економіки внаслідок приватизації стратегічних сегментів, послаблення соціальних стандартів, відсутність державних гарантій вразливим верствам населення внаслідок демонтажу державного регулювання певних сфер тощо. Вочевидь, метою адекватного й ефективного адміністративно-правового регулювання є знаходження оптимального балансу у співвідношенні детермінованої урегульованості й свободи поведінки, між жорстким державним адмініструванням і дискретними повноваженнями суб'єктів адміністративних правовідносин.

Метою публічного адміністрування, за визначенням деяких авторів, є саме підвищення ефективності та гнучкості прийняття управлінських рішень, зменшення ієрархічності державного апарату, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку [6, с. 29].

Уперше поняття «публічне адміністрування» в науковий обіг увів англійський дослідник державного управління з Королівського інституту публічного адміністрування (Лондон) Десмонд Кілінг у 1972 році й визначив його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [7, с. 55]. Проте одразу варто зауважити, що ця дефініція в англійській мові має дещо різні акценти. Так, Д. Кілінг надавав визначення поняття *public management*, що подекуди перекладається українською мовою і як публічне управління, і як *публічне адміністрування*.

Щодо сутності публічного адміністрування влучно висловився Вудро Вільсон: «Публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вшанування злочинця, транспортування й доставка пошти, озброєння армії та флоту й вербування рекрутів тощо – все це, поза сумнівом, є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, безперечно, ззовні й над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням» [8, с. 41].

Поняття публічного адміністрування, на відміну від *public management*, також має своє самостійне значення й відповідний переклад. Не варто забувати й про суто лінгвістичний підхід, за яким латинський термін *administration* також формально перекладається як «управління». Водночас у соціальних управлінських науках відсутнє консолідоване бачення проблематики співвідношення державного/публічного управління/адміністрування. Наприклад, Н. Обушна, проводячи диференціацію між поняттями «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування», посилаючись на різноманітні наукові доробки, доходить висновку, що публічне управління є більш модерновим поняттям, яке замінює собою термін «публічне адміністрування» [9, с. 54]. При цьому публічне управління відрізняється від державного включенням у суб'єкти таких правовідносин публічних учасників, окрім держави, – суспільства, народу, громадського сектору як суб'єктів, що входять до публічного сектору. Загалом цей підхід не позбавлений раціональності, і ми погоджуємось із тим, що публічне адміністрування у свій суб'єктний склад має включати не тільки державу, а й інших суб'єктів публічного сектору – самоврядні інституції, суб'єктів громадського управління.

Проте твердження, що публічне адміністрування є більш осучасненою формою публічного управління, на наш погляд, є дещо не виправданим саме з юридичного погляду. Таке розмаїття підходів допустиме в неюридичних науках, оскільки характеризує свободу наукових поглядів, але абсолютно недопустиме у правовому регулюванні, під час уживання відповідних категорій як правових понять у текстах нормативно-правових актів. Так, наприклад, під час визначення статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративних правовідносинах як «органу державного управління» або ж «публічної адміністрації» змінюється відповідне коло суб'єктів правовідносин і можуть матися на увазі абсолютно різні види органів державної влади. А тому саме в науці адміністративного права, на відміну від інших соціальних наук, проблематика визначення дефініції публічного адміністрування як правової категорії є вкрай важливим практико-прикладним завданням.

На наш погляд, поняття «публічне управління» й «державне управління» дійсно є однопорядковими явищами. Поняття державного управління знайшло своє належне визначен-

ня в науці адміністративного права, достатньою мірою висвітлено в спеціальній літературі з адміністративістики. З тими чи іншими непринциповими доповненнями та акцентами це усталене поняття підтримується всіма вченими адміністративного права, на нашу думку, не потребує додаткових доповнень у рамках конкретного наукового дослідження. Парадигма цього усталеного визначення зводиться до того, що державне управління в загальному розумінні є діяльністю уповноважених державних органів, яка спрямована на здійснення державного-владного впливу щодо реалізації державної політики у відповідних сферах. Тобто, за великим рахунком, це діяльність спеціально уповноважених саме державних органів, що наділені відповідною державною компетенцією та повноваженнями. Отже, публічне управління, будучи однопорядковим явищем, є аналогічною діяльністю за своєю правовою природою й семантичною сутністю, але здійснюваною дещо розширеним колом суб'єктів з урахуванням їхніх особливостей. У суб'єктний склад публічного управління включаються публічні адміністрації, тобто не тільки державні органи, а й самоврядні інституції, а також громадський сектор, який здійснює громадське управління (наприклад, громадські екологічні інспектори в Україні наділені правом здійснення громадського екологічного контролю). Отже, публічне управління й державне управління спрямовані загалом на досягнення єдиних цілей у суспільстві, а адміністративні правовідносини, що їх опосередковують, характеризуються спільністю змісту і відрізняються лише суб'єктним складом. Такий підхід дає змогу зробити висновок, що публічне управління є більш широкою категорією, ніж державне, оскільки включає більш широке коло суб'єктів.

Виходячи з наведених положень, убачається, що держава, державні інституції й органи не є єдиними монополістами на здійснення суспільного управління. І хоча держава довгий час розглядалася як єдиний носій примусу та влади, сьогодні сучасні лібертаріанські течії в адміністративістиці виділяють й інших суб'єктів управління, що й дає змогу вести мову саме про публічне управління, а не тільки державне.

Що ж стосується публічного адміністрування як нашого безпосереднього предмета, то це модельно нам уявляється як інша якість управлінської діяльності, що ґрунтується на інших засадах, аніж управління. Якщо управління – це завжди спонукання та примус, то адміністрування за своєю сутністю має мотивацію і стимулювання, орієнтованість на результат, на пошук службовцем найбільш оптимальних форм надання публічних послуг.

Якщо управління характеризується більшим ступенем детермінованого впливу суб'єкту на об'єкт, високим рівнем централізованості, узалежненості об'єкта від суб'єкта, домінацією у впливах, то адміністрування пов'язане більшою мірою з наданням публічних сервісів, публічних послуг, кооперацією між суб'єктом та об'єктом, їх взаємодією, децентралізацією, свободою вибору, високим ступенем дискретності тощо. Фактично це більш сучасна, ліберальна форма управлінської діяльності, що стала розвиватися в умовах переосмислення держави як сервісної інституції, яка надає публічні послуги.

Нами не дарма використано поняття «форма», оскільки саме в цьому виявляється найбільш правильне співвідношення між поняттями «управління» та «адміністрування». Розглядаючи адміністрування як форму управлінської діяльності, більш ліберальну й диспозитивну, категорійний апарат адміністративного права приводиться у відповідність до предмета та методу правового регулювання, усуваються суперечності в поняттях, новим категоріям в адміністративному праві відводиться їх належне місце, знімаються протиріччя щодо різниці тлумачення вихідних засад.

Отже, адміністрування це форма публічної управлінської діяльності, що базується на засадах взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, самокерованості системи, дискретності під час надання публічних послуг і публічних сервісів у державі.

При цьому управління й адміністрування співвідносяться як діалектичні категорії «форма» і «зміст». Не загострюючи на цьому уваги, внаслідок достатньо численної філософської літератури із цього приводу, лише нагадаємо, що «форма» порівнянні зі «змістом» є внутрішньою організацією змісту й охоплює систему внутрішніх зв'язків частин предмета [10].

Оскільки соціальна природа надкористування змінилася, впроваджені ринкові демократичні засади надкористування, змінилися й методи адміністративно-правового впливу, утілені нові принципи функціонування організаційно-інституційного забезпечення надкористування, чітко прослідковується лібералізація сфери державного управління в галузі надкористування й хорони надр. Державні підприємства нині є рівними учасниками гірничих правовідносин, суб'єктам інших форм власності гарантовано рівний і справедливий доступ до видобутку корисних

копалин, а держава лише адмініструє такі правовідносини, забезпечує контроль за надкористуванням різних суб'єктів, виступаючи в ролі публічного адміністратора. За великим рахунком, зазначена проблематика є ще одним етапом розвитку наукового дискурсу про співвідношення методів адміністративно-правового регулювання: імперативних і диспозитивних, з метою формування гнучкої системи забезпечення співвідношення балансу інтересів держави та приватних надкористувачів.

Лібералізація сфери державного управління в надкористуванні обумовлює й нове значення держави в адміністративних правовідносинах. Будучи оголошеними власністю Українського народу, що зазначено в Основному Законі, надра є об'єктом права публічної власності такого специфічного суб'єкта, як Український народ. Отже, держава не є єдиним суб'єктом публічних відносин і в обсягах своєї публічної правосуб'єктності є похідною від волевиявлення народу, виступаючи лише інструментом утілення волі народу. У цьому розумінні надровидобувні підприємства державної форми власності є абсолютно рівними в галузі доступу до видобутку корисних копалин з іншими суб'єктами надровидобування, оскільки надра є власністю саме народу, а не держави. З іншого боку, воля народу уособлюється державою, що втілюється в державних органах, оскільки народ реалізує свою правосуб'єктність або ж прямо (через референдум та інші форми прямої демократії), або ж делегуючи реалізацію свого волевиявлення представницьким інституціям (парламенту чи органам виконавчої влади залежно від компетенції).

З огляду на вищевикладене, є всі підстави стверджувати, що у правовідносинах публічного адміністрування держава як суб'єкт публічних правовідносин виконує подвійну роль: по-перше, держава є інституційним механізмом забезпечення волевиявлення народу України щодо володіння, користування та розпорядження надрами як об'єкта права власності народу, що реалізується в діяльності органів публічного адміністрування у сфері використання та охорони надр; а по-друге, держава може уособлюватись у діяльності державних підприємств-надровидобувачів гірничої галузі поряд з іншими суб'єктами гірничих правовідносин на засадах вільної конкуренції, справедливості й рівності перед законом.

У силу того, що надра Конституцією України оголошені об'єктом права власності українського народу, безсумнівною є публічно-правова природа правовідносин надкористування. Разом із тим загальна публічно-правова спрямованість адміністративного регулювання використання й охорони надр включає певні елементи та методи приватноправового регулювання. Зрештою, «чистих» галузей права не існує, і ми можемо вести мову лише про той чи інший ступінь публічності чи приватності в певних правових спільнотах.

Своє суверенне право на розпорядження надрами український народ реалізує через органи державної влади, що надають відповідні дозволи на допуск до спеціального використання надр у різноманітних формах (вивчення, розвідка, видобуток тощо). Надаючи відповідні ліцензії (дозволи), держава тим самим реалізує правомочність розпорядження в титулі права власності народу на надра, а допускаючи підприємства державної форми власності до надкористування, держава реалізує право користування надрами.

Отже, на нашу думку, публічне адміністрування в галузі використання та охорони надр – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів державної влади, місцевого самоврядування, самоврядних громадських організацій, наділених відповідною компетенцією), що спрямована на реалізацію політики у сфері геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин, будівництва підземних і наземних споруд, не пов'язаних із видобутком корисних копалин, охорони надр і навколишнього природного середовища, базується на засадах взаємодії суб'єкта й об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації під час надання публічних послуг і забезпеченні публічних сервісів.

Висновки. Проаналізувавши поняття публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр, можемо зробити висновок, що зазначений підхід у визначенні вказаного поняття не тільки має академічне, науково-теоретичне значення, а й наповнене практичним змістом, оскільки дає змогу не лише відмежувати категорію адміністрування від публічного управління, а й може бути вихідною засадою під час розроблення концепцій реформування сфери надкористування, закладатись в основи законопроектної роботи в зазначеній сфері, бути орієнтиром під час розроблення відповідних положень про організацію й діяльність органів державної влади та самоврядних інституцій і громадського сектору, що здійснюватиме громадський контроль у сфері надровидобування.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
2. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1455090197972916>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про приватизацію державного та комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.
5. Максименцева Н.О. Адміністративно-правова природа та зміст державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 5. С. 153–156.
6. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали Наук.-практ. конференції, 17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ / за ред. Л.Л. Проколенко. Дніпропетровськ: ДРІДУ, 2009. 224. С. 90–92.
7. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972, 115 p.
8. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. докт. ф. наук, проф. В.В. Корженка, к. е. н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
9. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 44 «Ефективність державного управління». С. 53–63.
10. Мамардашвили М.К. Формы и содержание мышления. Москва, 1968.