

УДК 342.9

*Н. О. Максименцева*  
кандидат юридичних наук,  
докторант юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## МЕТОДОЛОГІЧНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ЩОДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

Науці адміністративного права відома ціла низка авторських підходів, щодо розуміння засобів удосконалення державного управління в різних сферах державного життя. Такі дослідження не втрачають своєї актуальності з плином часу, адже в ході історичного розвитку на перший план висувуються все нові й нові способи державного впливу на поведінку суб'єктів управління, що залежить від зміни пріоритетів та принципів правового регулювання. Істотні зміни у державній політиці в галузі надрокористування обумовлені істотними змінами в розумінні функцій держави, державних сервісів, послуг, які надає держава. Відтак це потребує додаткових досліджень та узагальнень.

Проблематикою правового забезпечення управління в галузі охорони надр, а також загальними дослідженнями в сфері управління та методами удосконалення в цій сфері у свій час займалися такі науковці, як: Авер'янов В.Б., Атаманчук Г.В., Бакуменко В.Д., Битяк Ю.П., Коренев О.П., Курило В.І., Лазарев Б.М., Малиновський В.Я., Тихоміров Ю.О., Юсупов В.А.

Питання систематизації засобів удосконалення державного управління в цілому та у сфері надрокористування зокрема не знаходили достатнього висвітлення в наукових дослідженнях. Так, якщо адміністративно-правову природу таких засобів удосконалення здебільшого розкрито достатньою мірою, то саме систематизація за різноманітними критеріями до цього часу не була окремим предметом наукової уваги вчених-адміністративістів.

Метою та завданням дослідження є систематизація засобів удосконалення державного управління у сфері надрокористування за такими критеріями, як: за видами залучення надр у діяльність держави; за видами корисних копалин; за часовими межами очікуваного впливу, що сприятиме більш глибокому пізнанню такого складного адміністративного механізму, як організація управління в зазначеній сфері.

Під час класифікації засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за критерієм видів залучення надр у діяльності держави доцільно виділити такі види засобів удосконалення:

– засоби вдосконалення державного управління в галузі використання надр;

– засоби вдосконалення державного управління в галузі відтворення надр;

– засоби вдосконалення державного управління в галузі охорони надр.

Слід зауважити, що класифікація за даним критерієм є досить умовною та здійснюється, виходячи з аналізу чинної нормативно-правової бази. Законодавець не наводить чіткого розподілу за даним критерієм, обмежуючись знову ж таки висвітленням певних, досить загальних переліків заходів, які необхідно вжити для досягнення цілі вдосконалення державного управління досліджуваною галуззю.

Так, наприклад, в якості засобів удосконалення державного управління в галузі використання надр Рішенням 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» (Рішення введено в дію Указом Президента № 90/2010 від 03.02.2010 р.) [4] передбачено необхідність розробки та схвалення Стратегії розвитку геологічної галузі України на період до 2030 року, яка б містила комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення державного управління у сфері використання надр, а саме:

– формування збалансованої мінерально-сировинної бази для задоволення прогнозованих потреб вітчизняної промисловості та з урахуванням кон'юнктури світового ринку;

– упровадження екологічно безпечних технологій видобутку та переробки мінеральної сировини;

– стимулювання комплексного використання надр під час видобутку та переробки корисних копалин;

– упровадження ефективних механізмів видобутку і переробки мінеральної сировини на засадах державно-приватного партнерства;

– забезпечення ефективного державного контролю за додержанням користувачами надр зобов'язань, що регламентують їх діяльність відповідно до законодавства;

– створення загальнодоступної бази даних про видані спеціальні дозволи на користування надрами.

Незважаючи на те, що в нормативному акті міститься вказівка, що дані заходи вдосконалення

державного управління спрямовані на вдосконалення саме «державного управління у сфері використання надр», частину з них слід віднести до інших груп.

Так, до засобів удосконалення державного управління в галузі відтворення надр (у розумінні відтворення надр, що здійснюється під час геологічного вивчення, дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин тощо) слід віднести, наприклад, формування збалансованої мінерально-сировинної бази для задоволення прогнозованих потреб вітчизняної промисловості та з урахуванням кон'юнктури світового ринку.

До засобів удосконалення державного управління в галузі охорони слід віднести, зокрема:

- упровадження екологічно безпечних технологій видобутку та переробки мінеральної сировини;
- забезпечення ефективного державного контролю за додержанням користувачами надр зобов'язань, що регламентують їх діяльність відповідно до законодавства тощо.

Як вже зазначалось вище, під час нормативно-правового регулювання державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр найбільша увага присвячується саме використанню надр, а більш конкретно – видобутку корисних копалин. Тому логічним є застосування критерію для класифікації засобів удосконалення державного управління в досліджуваній галузі за видом корисних копалин.

Яскравою ілюстрацією вказаної тези є перелік нормативно закріплених заходів удосконалення державного управління, що передбачений Законом України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» [2].

Вказаним законом передбачені окремі заходи вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за наступними видами корисних копалин:

1. Паливно-енергетичні ресурси: газ, нафта, конденсат; вугілля; метан вугільних родовищ; сланцевий газ; уран;

2. Металічні корисні копалини:

2.1. Чорні метали: залізні руди; марганцеві руди; хромові руди

– кольорові та легуючі метали: алюміній; мідь; нікель і кобальт; свинець і цинк; титан; олово; вольфрам; молібден;

– рідкісні та рідкісноземельні метали: тантал і ніобій; літій; рідкісні землі та ітрій; цирконій і гафній; скандій;

– розсіяні елементи: реній;

– дорогоцінні метали та алмази: золото і срібло; платиноїди; алмази;

3. Неметалічні корисні копалини: неметалічна сировина для металургії; плавиковий шпат; флюсові вапняки і доломіти; бентонітові глини;

вогнетривка сировина; магнезит; високоглиноземна сировина;

4. Сировина для гірничо-хімічного та агропромислового комплексів: апатит; фосфорити; сірка самородна; калійні солі;

5. Інша нерудна сировина: каменесамоцвітна сировина; первинні каоліни і опоки; вапняки для цукрової промисловості; глауконіт; барит;

6. Буто-щебенева сировина;

7. Кварцити та кварцовий пісок для металургії та виробництва скла;

8. Польовий шпат;

9. Графіт;

10. Техногенна сировина.

З викладеного вбачається, що держава надає важливого значення вдосконаленню державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, зокрема, щодо здійснення державного управління у відношенні до конкретних груп та/або видів корисних копалин.

Незважаючи на досить об'ємний перелік корисних копалин, засоби вдосконалення державного управління, що передбачені даним Законом, є подібними.

Також слід зауважити, що характер удосконалення засобів державного управління в межах наведеної групи є:

– або загальним – таким, що може бути застосований практично до будь-якої корисної копалини;

– або конкретним – таким, що передбачений лише для даної корисної копалини/ виду корисних копалин.

Загальні засоби вдосконалення державного управління в даній галузі можна узагальнити, згрупувавши їх наступним чином:

1. Заходи вдосконалення державного управління, пов'язані з проведенням геологорозвідувальних робіт, оцінки запасів корисних копалин тощо:

– проведення пошуково-оцінювальних і геологорозвідувальних робіт з метою оцінки запасів корисних копалин;

– проведення пошуково-оцінювальних робіт на виявлених перспективних ділянках, родовищах з метою оцінки їх ресурсного потенціалу параметризації промислового об'єкта в їх межах;

– проведення генеральної переоцінки запасів;

– одержання промислових категорій запасів;

– нарощування та вдосконалення структури промислових запасів;

– проведення геолого-економічної оцінки і виявлення запасів промислових категорій родовищ;

– проведення геолого-економічної оцінки – переоцінки родовищ;

– проведення прогнозу оцінки ресурсного потенціалу родовищ;

– розроблення нових методів вивчення і оцінки запасів корисних копалин;

- виконання тематичних робіт з аналізу та інтерпретації геолого-геофізичної інформації та оцінки перспективних ресурсів;

- проведення цілеспрямованих тематичних і пошукових досліджень з розробки прогнозно-пошукових критеріїв;

- визначення доцільності розвідки родовищ;

- прогноз та оцінка перспективних стратиграфічних комплексів;

- науковий прогноз та проведення пошуків у межах нових родовищ із сприятливими гірничо-геологічними умовами;

- проведення геолого-прогнозного картування перспективних територій;

- проведення комплексу бурових, мінерало-петрографічних і технологічних досліджень у процесі пошукових і пошуково-оцінювальних робіт тощо.

2. Заходи вдосконалення державного управління, пов'язані з проведенням підготовки до використання промислового освоєння родовищ корисних копалин:

- проведення розвідки для підготовки до промислового освоєння родовищ;

- підготовка до дослідно-промислової експлуатації родовища;

- передача у промислове освоєння родовищ;

- підготовка невеликих родовищ до розроблення (можливо, із залученням іноземних інвесторів);

- дослідження з метою визначення можливості продовження строку експлуатації та реконструкції діючих підприємств;

- впровадження нових вітчизняних технологій видобування;

- підготовка до промислового освоєння перспективних ділянок резервних родовищ, перспективних для забезпечення приросту запасів.

3. Інші заходи вдосконалення державного управління, пов'язані з використанням та охороною надр під час видобування корисних копалин:

- проведення гідрогеологічних режимних спостережень;

- вивчення гідрогеологічних умов;

- вжиття ефективних заходів щодо протидії водопритокам.

Щодо конкретних засобів державного управління досліджуваної категорії, то тут слід зазначити, що переважно такі засоби конкретизуються за певними геолого-географічним об'єктом та за корисною копалиною, наприклад:

- здійснення оцінки прогнозних і перспективних ресурсів газу сланцевих товщ нафтогазоносних басейнів України, Українського кристалічного щита, Волино-Поділля та Причорномор'я;

- проведення фундаментальних та прикладних науково-дослідних і тематичних досліджень з наукового прогнозування та обґрунтування пер-

спективних зон розвитку сланців із високим вмістом органічної речовини, з якими пов'язуються перспективи видобутку газу в усіх нафтогазоносних басейнах України, Українського кристалічного щита, Волино-Поділля та Причорномор'я;

- розроблення проекту програми з техніко-економічним обґрунтуванням проведення регіональних пошуково-розвідувальних і геологорозвідувальних робіт та освоєння ресурсів сланцевого газу;

- виявлення та підготовка об'єктів для першочергового проведення геологорозвідувальних робіт з метою відкриття родовищ сланцевого газу;

- розвідка і підготовка до промислового освоєння Криничанського, Новогур'ївського, Хуторського та Оленівського родовищ урану для їх розробки методом підземного вилуговування, а також попереднє випробування разом із Східним гірничо-збагачувальним комбінатом методу збагачення за киснево-содовою технологією на Сафнівському родовищі;

- проведення досліджень із просторової параметризації золото-галеніт-сфалеритових руд у родовищах і рудопроявах золота зеленокам'яних поясів Українського кристалічного щита джеспілітового типу та в зоні зчленування Українського кристалічного щита і Донецького басейну (Комсомольський рудний вузол);

- розвиток вітчизняних технологій отримання алюмінієво-скандієвих сплавів для забезпечення потреб вітчизняного літако- та ракетобудування;

- розвиток вітчизняних технологій вилучення скандію під час хімічної переробки ільменіту з руд Стремигородського апатит-ільменітового родовища;

- створення власної лабораторної бази (оснащення спектрометром ICP-MS типу NEPTUNE) і організація масових цілеспрямованих пошуків металів платинової групи у процесі виконання всіх видів геологорозвідувальних робіт і геолого-прогнозного картування;

- проведення цільових пошукових робіт на виявлення металів платинової групи на локальних площах і об'єктах з оцінкою перспективи практичного їх освоєння;

- розвідування одного з родовищ металів платинової групи або здійснення геолого-економічної оцінки за високими промисловими категоріями як супутнього компонента в комплексному родовищі.

Таким чином, класифікація засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за критерієм видів корисних копалин дозволяє отримати уявлення про значення та пріоритетність кожного конкретного виду корисних копалин для держави.

Наступним критерієм для класифікації адміністративно-правових засобів удосконалення

державного управління пропонуємо розглянути часові межі очікуваного впливу засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр.

Мається на увазі наступне. Кожен засіб удосконалення державного управління в досліджуваній галузі в разі його впровадження має на меті досягнення певного позитивного результату – підвищення ефективності державного управління. Такий результат може мати місце негайно після його впровадження, а може настати в майбутньому, за умови виконання повного комплексу заходів, які йому передують. За даним критерієм адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр поділяємо на три групи:

- стратегічні (з конкретно не визначеним строком настання бажаного результату або з віддаленим настанням бажаного результату);
- оперативні (з умовно «негайним» настанням бажаного результату);
- ситуативні (спрямовані на «негайне» усунення недоліків державного управління галуззю).

Застосування терміну «негайне настання» є досить умовним, зважаючи на значну бюрократизованість державного управління досліджуваної галузі, кількість державних органів, що можуть бути задіяні у процесі впровадження таких заходів, необхідність проходження погоджувальних процедур тощо. Тобто юридично «негайне настання» передбачає настання бажаного наслідку застосування відповідного заходу вдосконалення державного управління в терміни, вказані в нормативному акті (наприклад, у перехідних положеннях нормативних актів встановлюються конкретні строки для проведення кожним учасником – державним органом – необхідних заходів). Фактично ж «негайне настання» може бути досить віддаленим.

Під стратегічними адміністративно-правовими засобами вдосконалення державного управління ми розуміємо такі засоби вдосконалення державного управління, які спрямовані на підвищення ефективності державного управління галуззю в майбутньому:

- розраховані на досягнення підвищення ефективності державного управління в певному великому часовому проміжку. Наприклад, адміністративно-правові засоби державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, що передбачені Законом України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» [2], «Енергетичною стратегією України на період до 2030 р.», що схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071 [3] тощо;

- розраховані на досягнення підвищення ефективності державного управління після проведення комплексу певних заходів, в т. ч. оперативних та ситуативних. Прикладом можна навести заходи, передбачені у Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Слід звернути увагу, що такі засоби носять зазвичай загально-декларативний, програмний характер. Більш конкретні приклади таких засобів наведені вище, під час систематизації адміністративно-правових засобів вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за ступенем деталізації.

До оперативних адміністративно-правових засобів вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр слід відносити засоби вдосконалення державного управління галуззю, спрямовані на досягнення бажаного результату у визначений строк. Як приклад оперативних засобів удосконалення державного управління можна навести закріплені в Указі Президента України від 28 лютого 2008 року № 173/2008 «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин [4], зокрема наступні, проведення яких доручено Кабінету Міністрів України:

- розробити та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до Кодексу України про надра, до Земельного кодексу України, до Закону України «Про угоди про розподіл продукції»;
- розробити та впровадити в шестимісячний строк дієві механізми залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток мінерально-сировинної бази України;
- здійснити протягом року оцінку запасів родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, що не використовуються тощо.

Нормативне формулювання оперативних адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр характеризується конкретною визначеністю заходів, які необхідно вжити для досягнення мети, встановлення часових меж їх впровадження, передбачення механізму їх впровадження.

Наступна група адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр – це ситуативні засоби. Особливістю даної групи заходів удосконалення державного управління галуззю є те, що вони є конкретно визначеними та покликаними концентровано вплинути на певний аспект державного управління з метою усунення конкретно визначених недоліків державного управління. Прикладами таких засобів удосконалення державного управління галуззю можна



назвати закріплені у Рішенні 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» (Рішення введено в дію Указом Президента № 90/2010 від 03.02.2010 р.) [1] заходи, проведення яких доручено Кабінету Міністрів України, пов'язані з діяльністю Національної акціонерної компанії «Надра України», а саме – щодо забезпечення здійснення комплексу заходів підвищення ефективності діяльності та виведення з її кризового стану, зокрема:

- провести у чотиримісячний строк інвентаризацію майна і оцінку активів Національної акціонерної компанії «Надра України» та підприємств, у статутних (складених) капіталах яких Компанія володіє корпоративними правами, перевірку ефективності її фінансово-господарської діяльності;

- затвердити в п'ятимісячний строк план заходів зі стабілізації фінансового стану Національної акціонерної компанії «Надра України» та стратегію її подальшого розвитку;

- вжити заходів щодо запровадження в установленому порядку мораторію на списання, відчуження основних фондів (засобів) Компанії та підприємств, у статутних (складених) капіталах яких Компанія володіє корпоративними правами, на період до визначення стратегії її дальшого розвитку;

- вирішити питання щодо доцільності дальшого перебування керівників Національної акціонерної компанії «Надра України» та підприємств, у статутних (складених) капіталах яких Компанія володіє корпоративними правами, на посадах тощо.

Відтак, систематизувавши адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за критерієм часових меж очікуваного впливу, доходимо висновку, що даний критерій впливає також на інші характеристики засобів удосконалення, таких як: конкретна визначеність, визначення чіткого механізму їх реалізації.

### Література

1. 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» // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 8 (15.02.2010 р.). – С. 56. – Ст. 381.

2. Закон України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» // Офіційний віс-

ник України. – 2011. – № 39 (03.06.2011 р.). – Ст. 1581.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» // Урядовий кур'єр. – 2014. 01. – 29.01.2014. – № 17.

4. Указ Президента України від 28 лютого 2008 року № 173/2008 «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 7 (21.03.2008). – Ст. 327.

### Анотація

**Максіменцева Н. О. Методологічно-правові підходи щодо систематизації адміністративних засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр в Україні.** – Стаття.

У статті автором досліджено систематизацію адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр за такими критеріями, як: за видами залучення надр у діяльність держави; за видами корисних копалин; за часовими межами очікуваного впливу.

**Ключові слова:** державне управління; засоби удосконалення управління, адміністративно-правове забезпечення.

### Аннотация

**Максименцева Н. А. Методологически-правовые подходы к систематизации административных средств совершенствования государственного управления в области использования, воспроизводства и охраны недр в Украине.** – Статья.

В статье автор исследовала систематизацию административно-правовых средств совершенствования государственного управления в сфере использования, воспроизводства и охраны недр по таким критериям, как: по видам вовлеченности недр в деятельность государства; по видам полезных ископаемых; по временным рамкам ожидаемого результата.

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

### Summary

**Maksimentseva N. O. Methodological and legal approaches to the systematization of administrative means of improving public administration in the field of use, reproduction and the protection of mineral resources in Ukraine.** – Article.

In this article, the author examined the systematization of administrative and legal means for improving public administration in the sphere of use, reproduction and protection of subsurface resources by such criteria as: by types of subsoil involvement in the state's activities; by types of minerals; by the time frame of the expected result.

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