

## КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку правовідносин у сфері використання, відтворення й охорони надр характеризується підвищеною потребою держави в зменшенні енергозалежності, підвищенні ефективності використання наявних корисних копалин та збереженні, відтворенні, зменшенні ризиків і підвищенні екологічного складника користування надрами. Консолідує роль у цьому процесі має належати державі. Тому потреба вдосконалення адміністративно-правових засобів управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є вкрай необхідною.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Питаннями дослідження адміністративно-правових засобів удосконалення управління в галузі охорони надр, а також загальними управлінськими дослідженнями свого часу займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, Ю.П. Битяк, О.П. Коренев, В.І. Курило, Б.М. Лазарєв, В.Я. Малиновський, Ю.О. Тихоміров, В.А. Юсупов.

Проте в існуючій літературі спеціально не концентрувалася увага саме на адміністративно-правових засобах удосконалення управління в галузі використання, відтворення й охорони надр. Таким засобам удосконалення притаманна певна специфіка, зумовлена особливістю суб'єкта правовідносин та самою його правосуб'єктністю.

**Формулювання завдання дослідження.** Основною метою статті є виявлення та аналіз адміністративно-правових засобів удосконалення управління в галузі використання, відтворення й охорони надр із метою їх по-

дальшого запровадження в чинне законодавство та реформування згідно з європейськими стандартами державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення поняття «адміністративно-правовий засіб удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр» містить у собі основні критерії, які дають змогу відокремити це явище правової дійсності від інших засобів удосконалення державного управління. Тому вважаємо за доцільне зосередитись на класифікації вказаних засобів.

З огляду на визначення поняття адміністративно-правового засобу удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр варто звернути увагу насамперед 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 певні 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:

- закріплені в законах України;
- закріплені в підзаконних нормативних актах (указах Президента України, рішеннях Ради національної безпеки і оборони України, постановках, розпорядженнях Кабінету Міністрів України тощо).

Прикладами таких нормативних актів є такі (наведені в порядку ієрархії), як Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року» від 22 лютого 2006 р. № 3458-IV [1], Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 р. № 3268-VI [2], Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин» від 28 лютого 2008 р. № 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 р. (введене в дію Указом Президента України № 90/2010 від 3 лютого 2010 р.) [4], Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071 [5], Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 733-р [6].

Місце рішень Ради національної безпеки і оборони України на рівні указів Президента України в ієрархії нормативних актів зумовлене тим, що вони стають обов'язковими до виконання органами виконавчої влади з моменту їх введення в дію указом Президента України.

Іншим критерієм класифікації можна назвати *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 віднести *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 такі типи:

- загального програмного (концептуального) характеру (програма, стратегія тощо);

- спрямовані безпосередньо на вдосконалення державного управління галуззю та/або окремим її напрямом.

До першої категорії варто віднести нормативні акти, які визначають певну програму розвитку країни/галузі та, крім того, містять посилання на засоби вдосконалення державного управління. Прикладом може слугувати Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [7].

Що стосується тих документів, які спрямовані безпосередньо на вдосконалення державного управління галуззю та/або окремим її напрямом, то до них, наприклад, можна віднести 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 р. № 90/2010 [8].

Зазначені підходи до виокремлення засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр дають змогу більш чітко розуміти їх систему та правову природу в механізмі правового регулювання управління в гірничій сфері.

Зазначаючи засоби вдосконалення управління у сфері використання, відтворення та охорони надр, вважаємо за доцільне зупинитись на

останніх тенденціях реформування геологічної галузі України, викладених у Концепції реформування геологічної галузі України [6].

Основним напрямом реформування галузі визначається реструктуризація апарату управління профільного центрального органу державної виконавчої влади – Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра) – та підприємств, що входять до сфери його управління, через оптимізацію їх структури, обов'язкових і додаткових видів діяльності, чисельності згідно з територіальними й цільовими (спеціалізація на окремі види мінеральної сировини) принципами та пріоритетними для країни напрямками діяльності.

Так, планується чітко розмежовувати види робіт Держгеонадр на обов'язкові (для виконання державними підприємствами за кошти держбюджету) та такі, що є асистуючими (також для інвестора) і будуть виконуватись на умовах підяду за позабюджетні кошти. При цьому перші повинні бути орієнтовані на підготовку якісних площ під інвестиційні пропозиції. Крім того, усі види робіт, що є ризикованими (попередня, детальна, експлуатаційна розвідка, видобуток), будуть виконуватись виключно за рахунок інвесторів.

Окремо визначаються джерела додаткового позабюджетного фінансування шляхом створення на базі вже існуючих (проте наразі не функціонуючих належним чином) державних підприємств для здійснення робіт за кордоном (геологорозвідувальні роботи міждержавного рівня, сервісні, а також самостійні прогностно-пошукові, розвідувальні й видобувні роботи в третіх країнах).

З метою залучення інвестицій, особливо в не традиційну для країни сферу рудних/нерудних/агрономічних видів корисних копалин,

виконання робіт буде змінено на законодавчому рівні: спрощено процедури надання дозволів на користування надрами та, відповідно, скорочено терміни їх проходження шляхом упровадження електронного адміністрування вказаних процесів (електронна реєстрація заяв, процедури аукціонів, погодження).

Окремо планується на законодавчому рівні дозволити вільний доступ та забезпечити повне відкриття геологічної інформації про геологічні розвідки, розташування об'єктів.

Проте, на нашу думку, користування зазначеною інформацією має відбуватись лише для осіб, які здійснюють діяльність у сфері надрокористування, а також щодо обмеженого кола відомостей, що не стосуються стратегічних об'єктів і родовищ.

**Висновки.** Таким чином, нами проаналізовано лише деякі з найважливіших адміністративно-правових напрямів удосконалення управління у сфері використання й охорони надр. Проте основною тенденцією є реформування структури існуючих органів державного управління в галузі, створення сприятливого інвестиційного клімату для залучення позабюджетного фінансування та підвищення ефективності діяльності існуючих підприємств сфери. Так, виявлені адміністративно-правові засоби вдосконалення управління дають змогу вести мову про необхідність докорінного реформування підходів щодо адміністративно-правового забезпечення функціонування державного управління в гірничодобувній галузі відповідно до тих цілей, завдань і методів, які визначаються перспективами європейської інтеграції України.

#### Анотація

У статті проведено аналіз основних підходів до класифікації адміністративно-правових засобів удосконалення управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, визначено критерії та класифікаційні ознаки. Також проаналізовано основні напрями подальшого реформування сфери та концептуальні засади, що плануються до запровадження в державі.

**Ключові слова:** державне управління, адміністративно-правові засоби, сфера використання, відтворення й охорони надр.

### Анотація

В статті проведено аналіз основних підходів до класифікації адміністративно-правових засобів удосконалення управління в сфері використання, виробництва і охорони недр, визначені критерії та класифікуючі ознаки. Також проаналізовані основні напрями подальшого реформування сфери та концептуальних принципів, які плануються впровадити в державі.

**Ключові слова:** державне управління, адміністративно-правові засоби, сфера використання, виробництва і охорони недр.

### **Maksimentseva N.O. Criteria for the classification of administrative and legal means for improving management in the field of use, reproduction and protection of subsoil**

#### Summary

The article is devoted to the main approaches to classification of administrative and legal instruments for improving governance in the field of subsoil use, renewal and protection, definition of criteria and categorizing features. Key approaches and conceptual principals to further reforms of governance are analyzed.

**Key words:** public administration, administrative and legal instruments, field of subsoil use, renewal and protection.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року: Закон від 22 лютого 2006 р. № 3458-IV / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2006. № 13. Ст. 855.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон від 21 квітня 2011 р. № 3268-VI / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2011. № 39. Ст. 1581.
3. Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин: Указ від 28 лютого 2008 р. № 173/2008 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2008. № 7. Ст. 327.
4. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр: Рішення від 3 лютого 2010 р. / Рада національної безпеки і оборони України. Офіційний вісник України. 2010, № 8. С. 56. Ст. 381.
5. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження від 24 липня 2013 р. № 1071-р / Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2014. № 17.
6. Концепція реформування геологічної галузі України. URL: [http://eauag.hol.es/gallery/resume\\_concept\\_ua.pdf](http://eauag.hol.es/gallery/resume_concept_ua.pdf).
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / президент України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. 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 від 3 лютого 2010 р. № 90/2010 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2010. № 7. Ст. 163.