

Максіменцева Н. О.,
кандидат юридичних наук, докторант
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ І ОХОРОНИ НАДР

CRITERIA FOR THE CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE USE, REPRODUCTION AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Стаття присвячена класифікації видів державного управління в гірничій сфері. З метою більш глибокого вивчення державного управління пропонуються підходи щодо його видового розподілу за різноманітними критеріями.

Ключові слова: державне управління, види державного управління, класифікація управління.

Статья посвящена классификации видов государственного управления в сфере недропользования. В целях более глубокого изучения государственного управления предлагаются подходы в его видовом делении по различным критериям.

Ключевые слова: государственное управление, виды государственного управления, классификация управления.

The article is devoted to the classification of types of public administration in the sphere of subsoil use. For a more in-depth study of government suggests approaches for its species division according to various criteria.

Key words: governance, types of governance, classification of governance.

Класифікація будь-якого явища є науковою рефлексією, спрямованою на самопізнання певного вчення і свідченням зрілості і відповідного рівня розвитку науки. Наука адміністративного права, маючи багатий досвід класифікації видів державного управління, володіє достатнім науковим інструментарієм для здійснення класифікацій будь з яких видів управління, і зокрема – державного управління у сфері використання, відтворення та охорони надр. Необхідність здійснення такого наукового пошуку пов'язана з потребою в більш глибокому вивченні цього явища, його окремих сторін і особливостей застосування адміністративно-правових норм у гірничо-правовій сфері.

Питання класифікації управління, державного управління є предметом дослідження багатьох вчених-адміністративістів. Проте більшу увагу приділено класифікаціям окремих елементів державного управління: правовідносин, суб'єктів, об'єктів, прав та обов'язків тощо, а не безпосередньо таксономічному поділу державного управління як окремого явища правової дійсності.

Так увагу даним питанням було присвячено в роботах Стеценка С.Г., Малиновського В.Я., Атаманчука Г.В., Охотського Е.В., Авер'янова В.Б. тощо.

Проте незважаючи на значні наукові досягнення в загальній теорії адміністративного права, спеціальних класифікацій видів державного управління у сфері надрокористування комплексно в адміністративному праві не представлено. Власне, останнє і потребує концентрованої наукової уваги.

Авторка ставить собі за мету виробити комплексний, багаторівневий підхід до класифікації видів управління у сфері використання відтворення і охорони надр як одного із видів державного управління в спеціальній сфері. При цьому будуть використанні класифікаційні підходи як із загальної теорії адмі-

ністративного права, так і спеціальні класифікації, притаманні лише даному конкретному виду державного управління.

У науці адміністративного права сформувалася ціла низка підходів до класифікації видів державного управління, які можна вважати класичними.

Зокрема, Атаманчук Г.В. здійснює поділ управління в залежності від [3, с. 34]:

1) сфери суспільної життєдіяльності: управління суспільством у цілому; економічне управління; соціальне управління; політичне управління; духовно-ідеологічне управління;

2) структури суспільних відносин: управління економічним розвитком суспільства; управління політичним розвитком суспільства; управління соціальним і духовним розвитком суспільства.

3) об'єкту управління: економічне управління; соціально-політичне управління; управління духовним життям;

4) характеру і обсягу суспільних явищ, що охоплюються управлінням: управління суспільством; управління державою; управління галузями, сферами народного господарства; управління підприємствами, організаціями, установами, фірмами тощо.

Тобто даний вчений надає загальну класифікацію управління як явища за кількома критеріями, при цьому такий поділ характерний більше для «соціального управління» в цілому, в якому, серед іншого, виділено «управління державою».

Охотський Є.В. поділ видів управління здійснює в залежності від суб'єкта управління [6, с. 32]:

1) державне управління (реалізується державним апаратом від імені народу, за дорученням народу і в ім'я народу, розповсюджується на все суспільство (і всі його підсистеми) як керовану цілісність);

2) місцеве управління (об'єктом такого управління є жителі певної адміністративної території

(муніципального утворення), які безпосередньо або через створювані структури (органи місцевого самоврядування, муніципальні служби) управляють справами свого муніципального утворення, причому за власні кошти і під свою відповідальність);

3) менеджмент (управління власністю з боку власника);

4) суспільне управління (силами вибірних органів різних громадських формувань – партій, профспілок, творчих, спортивних, наукових товариств, союзів, асоціацій);

5) групова саморегуляція (кооператив, товариство садоводів, асоціація соціологів тощо. В її межах люди вільно і добровільно об'єднуються на договірних началах та управляють своєю діяльністю);

6) одноособове управління (управління з боку суб'єкта управління своїми діями та вчинками).

При цьому слід зазначити, що дана класифікація в контексті нашого дослідження містить занадто розширений склад суб'єктів, що здійснюють управління, та має загальний характер.

Наведені види управління для цілей нашого дослідження є досить абстрактними та не можуть бути використані нами в проведенні класифікації в повному обсязі. Проте їх наведення та аналіз є виправданим, оскільки дозволяє виокремити із загальних видів управління саме державне управління, продовжуючи звуження від загального до конкретного – державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр.

Так, використовуючи таксономічний поділ Атаманчука Г.В., приходимо до висновку про те, що державне управління в галузі використання, відтворення та охорони надр можна віднести до таких видів управління, що наведені нижче.

За сферою суспільної життєдіяльності державне управління в галузі використання, відтворення і охорони надр можна віднести до політичного та економічного управління.

Політичне управління – це вид суспільного управління, що здійснюється органами, які вибрані народом або організацією і приймають політичні рішення у сфері реалізації стратегічних суспільних завдань, функціонування і розвитку політичних, правових соціально-економічних та культурних інститутів. Політичне управління здійснюється на рівні державних органів, регіональних структур влади та органів місцевого самоврядування, партій, груп тиску, політичних лідерів, засобів масової інформації тощо [4, с. 100].

Віднесення досліджуваного виду державного управління до економічного управління зумовлюється кінцевим об'єктом правовідносин, а саме надрами, які є одним з основним національних багатств українського народу, матеріальним ресурсом держави та важливою складовою державної економіки.

Наявність політичної та економічної складової державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр детермінує місце даного явища в класифікаціях за іншими критеріями, а саме:

1) за структурою суспільних відносин: управління економічним розвитком суспільства, управління політичним розвитком суспільства;

2) за об'єктом управління: економічне управління;

3) за характером і обсягом суспільних явищ, що охоплюються управлінням: управління державою; управління галузями, сферами народного господарства.

За критеріями, запропонованими Охотським Є.В., управління в галузі використання, відтворення та охорони надр можна розглядати як у вузькому, так і в широкому розумінні.

Так, у вузькому розумінні управління в галузі використання, відтворення та охорони надр може бути лише державним (реалізується через діяльність, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави).

У широкому ж розумінні управління в галузі використання, відтворення та охорони надр, крім державного, може бути:

1) місцеве управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування на реалізацію власних повноважень;

2) менеджмент, тобто управління власником надр – державою – своїми ресурсами шляхом розпорядження ними: надання в користування тощо;

3) одноособове управління, тобто управління своїми діями та вчинками (виконання дискреційних повноважень державних органів, та органів місцевого самоврядування, реалізація (утримання від реалізації) своїх прав суб'єктом надрокористування тощо.

Викладене підтверджує тезу про складність державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр як явища суспільної дійсності.

Вважаємо, що критеріями для класифікації державного управління у сфері використання, відтворення та охорони надр також можуть виступати окремі складові частини державного управління.

Стеценко С.Г., наприклад, проводить класифікацію державного управління за формою, видами правових актів, за методами державного управління.

Форма державного управління – зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, у результаті яких реалізується компетенція цих органів (осіб).

За формою державного управління Стеценко С.Г. (при цьому науковець фактично ототожнює поняття «форми державного управління», «форми реалізації виконавчої влади», «адміністративно-правові форми»), розрізняє [17, с.167]:

1) правові, до яких відноситься: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення юридично-значущих дій;

2) неправові, до яких відноситься: проведення організаційних заходів;

3) здійснення матеріально-технічних операцій.

У свою чергу, Малиновський В.Я. дає подібну класифікацію, проте говорить про форму вираження змісту управлінської діяльності, під якою розуміє встановлення правових норм; застосування таких норм; організаційну роботу; здійснення матеріально-технічних операцій. За видами форм управлінської діяльності виділяє [10, с. 426]: нормативно-правову; ненормативно-правову; організаційну; матеріально-технічну.

Слід звернути увагу, що Стеценко С.Г. та Малиновський В.Я. відносять акти застосування права та юридично значущі дії до різних форм управлінської діяльності: перший науковець – до нормативно-правових інший – до ненормативно-правових. На наш погляд, існування такої «суперечності» в даному випадку існує лише при поверхневому погляді на вказані класифікації, оскільки автори вкладають дещо різний зміст у поняття критеріїв поділу: перший автор говорить про форму конкретних дій органу виконавчої влади, інший виходить із послідовності дій щодо реалізації державного управління.

Критерієм класифікації державного управління Стеценко С.Г. також визначає правовий акт.

Правовий акт державного управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення суб'єкта державного управління, що здійснений в односторонньому порядку і тягне за собою юридичні наслідки. За критерієм видів правових актів розрізняють [17, с. 170]:

1) за юридичною природою: нормативні; індивідуальні; змішані;

2) в залежності від суб'єкта видання: акти Президента України; акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти адміністрацій державних підприємств, установ, організацій; акти органів місцевого самоврядування;

3) за юридичною формою: укази; постанови; розпорядження; рішення; накази; інструкції;

4) за формою вираження: письмові; усні; конклюдентні.

Наступним критерієм класифікації державного управління виступають *методи державного управління*, тобто способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. За методами державного управління поділяють [17, с. 173]:

1) в залежності від міри використання владних повноважень: переконання; заохочення; примус;

2) залежно від характеру впливу суб'єкта управління на об'єкт управління: прямого впливу (адміністративні); непрямого впливу (економічні).

Наведені вище критерії таксономічного поділу державного управління можуть повною мірою бути застосовані до державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр, проте такий поділ є досить загальним, характерним практично для всіх видів державного управління, тому вважаємо за недоцільне більш докладно на ньому зупинятись, екстраполювати його на предмет дослідження.

Разом із тим правильним видається здійснення класифікації державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр за критерієм особливостей адміністративних правовідносин у досліджуваній галузі.

Недаремно адміністративним правовідносинам надається істотне значення, яке проявляється в тому, що вони є парадигмою управління в галузі використання, відтворення та охорони надр, адже саме адміністративні правовідносини є формою реалізації управління в даній галузі, оскільки управління є діяльністю, а будь-яка діяльність опосередковується правовідносинами, якщо вона породжує юридично-значимі наслідки.

Саме тому наступним критерієм, за яким проводиться класифікація державного управління, є *критерій видів правовідносин*.

Так, на увагу заслуговує класифікація адміністративних правовідносин, надана Колпаковим В.К. [2, с. 183]:

1) за виконуваними функціями правовідносин: регулятивні; правоохоронні;

2) за складом учасників правовідносин: двосторонні; багатосторонні;

3) за сферою виникнення: відносини у сфері виконавчої влади; відносини у сфері функціонування державних утворень, що знаходяться за межами виконавчої влади; відносини недержавного управління (в місцевому самоврядуванні, в діяльності громадських організацій);

4) за станом взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах: між підпорядкованими суб'єктами, тобто вищестоящими і нижчестоящими органами виконавчої влади; між непідпорядкованими суб'єктами одного ієрархічного рівня: власне між міністерствами, державними адміністраціями районів, областей; між непідпорядкованими суб'єктами різного ієрархічного рівня, наприклад між державною адміністрацією однієї області та районною адміністрацією іншої області; між органами виконавчої влади й організаціями, які їм організаційно не підпорядковані; між адміністрацією підприємства, корпорації, концерну і безпосередньо керованим персоналом даного підприємства.

За характером зв'язків між сторонами правовідносин інші науковці поділяють на [1, с. 56; 2, с. 184]:

1) вертикальні правовідносини (владовідносини), які виникають між співпідпорядкованими в правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої;

2) горизонтальні, тобто ті, в яких сторони юридично рівноправні.

За змістом правовідносини поділяються на [1, с. 55]:

1) матеріальні (виникають на основі матеріальної норми);

2) процесуальні (складаються у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері управління та регулюються адміністративно-процесуальними нормами).

Використовуючи за основу деякі положення запропонованих вище таксономічних поділів правовідносин, екстраполювавши їх на правовідносини державного управління в галузі використання, відтворення, охорони надр, спробуємо виокремити види державного управління, що є предметом нашого дослідження, а саме поклавши в основу поділу види особливості правовідносин досліджуваної галузі та їх складових, передусім їх суб'єкт та об'єкт.

За *функціональним критерієм* державне управління в галузі використання, відтворення, охорони надр можна поділити на дві групи:

1) *спрямоване на реалізацію регулюючої функції державного управління*, тобто визначення рамкових обмежень для учасників правовідносин, пов'язаних із використанням, відтворенням та охороною надр, визначення та закріплення для них прав та обов'язків.

Прикладом такого державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр можна навести:

– державне управління під час надання спеціальних дозволів на користування надрами [16];

– державне управління під час встановлення порядку проведення гірничих робіт [5] тощо;

2) *спрямоване на реалізацію правоохоронної функції*, тобто спрямування керуючого впливу на відновлення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин у галузі використання, відтворення та охорони надр, забезпечення притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні прав інших суб'єктів правовідносин.

Прикладами реалізації даного виду державного управління вважаємо здійснення державного управління під час притягнення осіб-порушників до адміністративної відповідальності за порушення в галузі використання та охорони надр (наприклад: порушення права державної власності на надра, а саме: самовільне користування надрами, укладення угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на надра – ст. 47 Кодексу України про адміністративні правопорушення; порушення вимог щодо охорони надр, а саме: самовільна забудова площ залягання корисних копалин, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних із користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків – ст. 57 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8]) та державного управління, що здійснюється під час притягнення осіб-порушників до кримінальної відповідальності за порушення в галузі використання та охорони надр (наприклад: порушення правил охорони або використання надр, саме: порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля – ст. 240 Кримінального кодексу України [9]), стягнення з винної особи шкоди, заподіяної правопорушенням [14].

Державне управління в галузі використання, відтворення та охорони надр *за сферою поширення керуючого впливу* можна поділити на такі групи:

1) керуючий вплив здійснюється щодо необмеженого кола осіб.

Тобто державне управління здійснюється, серед іншого, шляхом видання нормативного акту, що містить загальнообов'язкове правило поведінки, яке поширюється на всіх без винятку суб'єктів правовідносин. Наприклад, обов'язок громадян, передбачений ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [15], – берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

2) керуючий вплив здійснюється в межах визначеного кола правовідносин.

Тобто керуючий вплив здійснюється виключно на учасників правовідносин, що пов'язані, зокрема, з такими корисними копалинами, як нафта і газ. Відповідно до преамбули Закону України «Про нафту і газ» цей Закон визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України та регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням та використанням нафти, газу та продуктів їх переробки, з метою забезпечення енергетичної безпеки України, розвитку конкурентних відносин у нафтогазовій галузі, захисту прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазозносності надр, розробкою родовищ нафти і газу, переробкою нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, споживачів нафти і газу та працівників галузі [7];

3) керуючий вплив здійснюється в межах конкретних правовідносин.

Маються на увазі відносини державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр, зокрема при здійсненні контролю за дотриманням чинного законодавства конкретним суб'єктом господарювання, що отримав визначену ділянку надр у користування. Прикладом можна навести, призначену на 09.01.2017 року, перевірку Приватного підприємства «ЧОТИРИ СЕЗОНІ-5», 67666, Одеська область, Біляївський район, село Великий Дальник, вулиця Теплична, будинок 33-Д., вид користування надрами: геологічне вивчення з ДІР, корисна копалина: піщано-галечник, ділянка: Білківська [11].

За ознакою *спрямування керуючого впливу* державне управління в галузі використання, відтворення і охорони надр можна поділити:

1) внутрішнє (корпоративне) управління.

Тобто таке, що здійснюється в системі державних органів. Прикладом такого управління можна навести діяльність Державної служба геології та надр України щодо управління своїми територіальними підрозділами; безпосереднє управління (керівництво) Головою Державної служба геології та надр України діяльністю служби; встановлення певних вимог та правил для підприємств, що знаходяться в підпорядкуванні Державної служби геології та надр України.

Наприклад, відповідно до Наказу Голови Держгеонадра: призначення на посади керівників під-

приємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Державної служби геології та надр України, проводити виключно на умовах конкурсного відбору. Департаменту організаційно-аналітичної роботи та управління персоналом – розмістити на офіційному веб-сайті інформацію щодо порядку проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання [12];

2) зовнішнє управління.

Тобто таке, яке спрямоване на управління діяльністю суб'єктів правовідносин, що не відносяться до органів, які здійснюють державне управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. Здійснення управління Державною службою геології та надр України діяльністю підприємства, що здійснює видобуток корисних копалин, інших природних ресурсів. Наприклад, відповідно до Наказу Голови Держгеонадра прийнято рішення: анулювати спеціальний дозвіл на користування надрами № 5847 від 02.10.2013, наданий ТОВ «Новокаховський електромашинобудівний

завод» з метою видобування питних підземних вод ділянки Новокаховська 2 (водозабір № 2 Новокаховського родовища, свердловини №№ 19-105, 19-106, 19-107), розташованої в Херсонській області [13].

Наведений перелік класифікацій видів державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр є невичерпним. У силу масштабності цієї категорії в науці адміністративного права видається, що вичерпний перелік класифікацій видів державного управління навряд чи об'єктивно можливо здійснити, оскільки науковці будуть поступово досліджувати все нові і нові сторони цього явища. Але в будь-якому разі такий класифікаційний зріз, який наведений у даній роботі, дозволяє поглянути більш глибоко на окремі сторони цього явища в адміністративному праві, опанувати різноманітні сторони державного управління в такій специфічній сфері, як надрокористування, а відтак – виробити концептуальні підходи до вдосконалення чинного законодавства в зазначеній галузі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління / Г.В. Атаманчук. – М. : Издательство «Омега-Л», 2010. – 525 с.
4. Гелей С.Д. Політологія: 8-ме вид. перероб. та доп. / С.Д. Гелей., С.М. Рутар. – К. : «Центр учбової літератури», 2012. – 348 с.
5. Гірничий закон України : Закон України від 06 жовтня 1999 року № 1127-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 43 (12.11.99). – Ст. 2125.
6. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский ; Моск. гос. ин-т межд. отношений (ун-т) международного ин-т управления. – М. : МГИМО(У) МИД России, 2008. – 546 с.
7. Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III // Офіційний вісник України, 2001, № 33 (31.08.2001), ст. 1524.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122
9. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21 (08.06.2001). – Ст. 920.
10. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003, 576 с.
11. Наказ Державної служби геології та надр України від 20 грудня 2016 року № 493 проведення перевірок надрокористувачів у I кварталі 2017 року (у межах територій Одеської, Миколаївської та Херсонської областей) України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://geo.gov.ua/sites/default/files/imce/plan_no_3.xls.
12. Наказ Голови Державної служби геології та надр України «Про застосування конкурсного відбору для керівників суб'єктів господарювання» від 18.01.2017 року № 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://geo.gov.ua/sites/default/files/imce/pro_konkurs_zagalnyu.doc.
13. Наказ Голови Державної служби геології та надр України «Щодо анулювання спеціального дозволу на користування надрами № 5847 від 02.10.2013» від 19.01.2017 року № 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : http://geo.gov.ua/sites/default/files/imce/nakaz_24_vid_19_01_17.doc.
14. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 № 303 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 73. – С. 160, ст. 2766.
15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41 (08.10.91). – Ст. 546.
16. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1832.
17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.