

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 6

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління: стратегія і тактика
формування сучасного фахівця”,
м. Київ, МАУП 29 жовтня 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 28.09.11)*

Редакційна колегія

М. Ф. Головатий (голова), д-р політ. наук, проф., *В. В. Омельчук* (заступник голови), канд. іст. наук, *П. Ф. Вознюк* (відповідальний секретар), канд. політ. наук, доц., *І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф., *П. П. Гай-Нижник*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Ю. О. Куц*, д-р наук держ. упр., *І. П. Лопушинський*, д-р наук держ. упр., проф., *В. М. Піскун*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Я. Ф. Радиш*, д-р наук держ. упр., проф., *І. В. Розпутенко*, д-р наук держ. упр., проф., *Г. П. Ситник*, д-р наук держ. упр., проф., *П. К. Ситник*, д-р філос. наук, проф., *Ю. П. Сурмін*, д-р соц. наук, проф., *В. В. Утвенко*, канд. іст. наук, доц., *М. В. Чечетов*, д-р наук держ. упр., проф., *Н. П. Ярош*, д-р наук держ. упр., *Н. М. Чернуха*, д-р пед. наук, проф.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності: [зб. наук. пр.] / МАУП. —
С76 К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2011 —

Вип. 5 : Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. “Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця”, м. Київ, МАУП, 29 жовт. 2011 р./ редкол.: М. Ф. Головатий (голова) [та ін.]. — 2011. — 428 с. : іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

А. О. Білоус Теоретико-правові основи аналізу поняття інституту державної служби	7
М. Курко, В. Підпалій Проблеми формування правової компетенції сучасного управлінця.....	13
О. Х. Юлдашев Концепція вдосконалення управління економікою.....	16
В. В. Утвенко Стратегічне планування соціально-економічного розвитку міст України як складова муніципальної політики органів місцевого самоврядування.....	19
О. В. Баєва Формування державних вимог до організаційної компетентності медичних менеджерів	29
Л. Б. Шостак, О. С. Бадрак Механізми гармонізації еколого-економічної та соціальної складових державної регуляторної політики.....	38
О. И. Дикарев, Нгуєн Куинь Май Политэкономический подход к концепту «энергетический клуб» (эк) шанхайской организация сотрудничества (ШОС) на евразийском геополитическом и геэкономическом пространстве.....	44
Т. В. Кондратюк Становлення та розвиток порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління.....	51
А. М. Сундук Зовнішній вектор регіональної політики як фактор реалізації стабільного розвитку....	61
Н. Н. Юсеф Етно-соціальний та економічний розвиток Курдистану	62
Ф. М. Медвідь, М. Ф. Медвідь Національні економічні інтереси в системі державної регіональної політики України .	68
О. В. Поляк Стан дослідження сензитивності у наукових джерелах про механізми державного управління	73
О. І. Дікарев, М. Л. Семенюта Міжнародно-правові механізми регулювання транскордонних ресурсних конфліктів	78
Я. Ф. Медвідь, О. М. Поповичук Державне управління в сфері підприємницької діяльності	86
В. В. Шпачук Антикризові аспекти державного управління банківською системою.....	91
Б. В. Бернадський Створення органів державної безпеки Російської імперії.....	93
А. М. Соловйова Кримінально-правова охорона власності в Україні.....	96
В. В. Павленко, В. Л. Павленко Відповідальність за порушення законодавства про державну службу.....	99
В. В. Павленко Моделі державної служби	106
К. В. Муравйов Організаційно-правові гарантії реалізації права видобування корисних копалин	108
І. А. Кабанова Етико-правові засади медичної діяльності.....	114
Т. О. Костюк Політична криза в Україні в контексті кризи державного управління і соціального розвитку.....	119
Л. О. Федосова Реформування сучасної вищої школи в Україні в контексті становлення системи підготовки керівних кадрів	123
О. М. Міхатуліна Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю та засоби державного захисту прав суб'єктів господарювання	125
В. А. Гапоненко Органи державного управління: інститут демократії чи механізм її обмеження.....	128

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ВИДОБУВАННЯ КОРИСНИХ КОПАЛИН

Становлення і розвиток української державності, вип. 6, с. 108–113

У сукупності державно-правових заходів, спрямованих на регулювання діяльності з видобування корисних копалин (далі ВКК), реалізацію законодавства в цій сфері (об'єктивно-правової форми) та суб'єктивного права на здійснення ВКК (суб'єктивно-правової форми), одне з ключових місць посідають організаційно-правові форми забезпечення ВКК як невід'ємний елемент загального механізму його державно-правового забезпечення.

Спираючись на теоретичні засади, закладені в роботах акад. В. І. Андрейцева [1, 2], зазначимо, що структурно такі форми передбачають два основних блоки: 1) організаційний (інституційний) — система і структура органів з реалізації законодавства у сфері ВКК; 2) функціональний — основні напрями діяльності, компетенція зазначених органів, їх взаємодія між собою та іншими органами.

Аналіз чинного законодавства та вивчення практики організації системи забезпечення ВКК дають змогу виділити основні групи державних органів, форми їх правової організації та повноваження у сфері ВКК:

1. Органи загальної компетенції, їх спеціалізовані структури та повноваження у сфері ВКК.

2. Органи спеціальної міжгалузевої компетенції та їх повноваження у сфері ВКК.

3. Органи спеціальної галузевої компетенції та їх повноваження у сфері ВКК.

У першій групі виділимо: а) органи загального державного регулювання; б) органи загального державного управління. Виходячи з положення Конституції України (ст. 92), яким передбачено, що виключно законами визначаються, зокрема, засади використання природних ресурсів, природним є повноваження вищого законодавчого органу України — Верховної Ради — законодавче регулювання гірничих відносин (п.1 ст. 7 Кодексу України про Надра (далі КпН)).

Особливу увагу, в контексті дослідження, привертає ст. 8 Гірничого закону України (далі ГЗУ), в якій до органів державного регулювання гірничої справи віднесені й органи виконавчої влади. Уявляється, що останні слід розглядати як органи державного управління. Проте більш актуальною вбачається та частина згаданої норми, згідно з якою повноваження цих органів, в зазначеній сфері, мають бути визначені законами України. У зв'язку з цим можемо лише констатувати часткову законодавчу урегульованість компетенції органів державного регулювання (ст. ст. 7, 9,10 КпН) і повну відсутність такої відносно органів державного управління. Залишається знову згадати й досі чинний, але застарілий як за формою, так і за змістом, Указ Президента від 30.04.1992 р. № 287 “Про управління в галузі використання і охорони надр України” і наголосити на актуальності розробки та прийняття закону “Про

державне регулювання та управління в галузі використання і охорони надр”.

До вищезазначених органів державного регулювання гірничих відносин, компетенція яких окреслена главою 1 КпН, також віднесемо: Верховну Раду АР Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські ради; сільські, селищні, міські і районні ради.

Центральне місце у системі органів загального державного управління належить Президенту України, який за Конституцією України забезпечує національну (у тому числі економічну й енергетичну) безпеку держави (а також Раді національної безпеки і оборони України, що діє на підставі відповідного закону. Втім обидва ці органи у чинному КпН та інших законодавчих актах навіть не згадуються серед органів державного управління у сфері ВКК).

Компетенція Кабінету Міністрів України у галузі використання і охорони надр, як органу загального державного управління, регламентована положеннями ст. 8 КпН, хоча навіть поверховий аналіз змісту повноважень уряду свідчить про його недостатню комплексність.

Щодо інших органів управління загальної компетенції, то слід зупинитися на наявності певної неузгодженості в нормах гірничого законодавства. Так, повноваження місцевих рад усіх рівнів (представницьких органів місцевого самоврядування) визначено ст. 9,10 КпН, водночас ст. 11 ГЗУ визначає повноваження “місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”. Однак останні якраз охоплюють всі представницькі органи та виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, а це може свідчити або про розширення (дублювання) компетенції місцевих рад або про намагання викласти у ГЗУ повноваження всіх рівнів місцевих виконавчих органів, у тому числі — державних адміністрацій. Отже, це питання

також потребує відповідного законодавчого уточнення та розмежування.

Мінприроди є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, поводження з відходами та геологічного вивчення надр. У сфері функціонального забезпечення ВКК зазначений орган наділений низкою повноважень, які за спрямованістю, характером реалізації, організаційно-правовими і процесуальними формами діяльності можна класифікувати на такі групи: 1) організаційно-координаційні функції; 2) розпорядчо-дозвільні функції; 3) прогностичні функції 4) рекомендаційні функції; 5) експертно-оціночні функції; 6) функції нормативно-правового забезпечення; 7) інформаційно-реєстраційні функції; 8) наглядові та контролюючі функції; 9) гарантуючі функції; 10) комунікаційні функції; 11) юрисдикційні функції.

Важливе значення мають юрисдикційні повноваження, які надають Державній геологічній службі право: анулювати ліцензії на видобуток уранових руд; анулювати спеціальні дозволи на користування надрами і зупиняти роботу видобувних підприємств у випадках, передбачених законодавством; давати згідно із законодавством обов’язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень, допущених у процесі використання надр; видавати накази організаційно-розпорядчого характеру.

Спеціалізованою організацією, що діє при Мінприроді, є Державна комісія України по запасам корисних копалин [3]. Остання, відповідно до покладених на неї завдань, має виконувати такі функції управління: 1) прогнозування; 2) розподіл надроресурсів; 3) стандартизація; 4) державна експертиза; 5) нормування; 6) квотування; 7) державний облік; 8) державна оцінка.

В особі Мінприроди держава є акціонером Національної акціонерної компанії “Надра України”, яка, відповідно до покладених на неї завдань: бере участь у формуванні концепції та цільових програм розвитку мінерально-сировинного комплексу України; забезпечує виконання державного замовлення (контракту) з приросту запасів корисних копалин; бере участь у сприянні, організації та координації робіт, пов’язаних з виробництвом, розробкою та впровадженням передових технологій у сфері розробки родовищ корисних копалин; видобуває корисні копалини; бере участь у розробленні законодавчих та нормативно-правових актів з питань використання надр.

Отже, можна констатувати, що розглянутий провідний орган спеціальної міжгалузевої компетенції, його спеціалізовані структури та їх повноваження у сфері ВКК на сьогодні перебувають на шляху до оптимізації організаційно-правового та функціонального забезпечення цього виду надрокористування, причому здійснюється це із використанням інтеграційно-диференційованого підходу. Приклад непростого, здебільше непослідовного шляху реформування поресурсового органу, і, як наслідок, відсутності сталої системи управління у сфері ВКК, яскраво підтверджує новітня історія його реформування [5].

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах є Міністерство палива та енергетики України (Мінпаливенерго). Виконуючи завдання з державного управління ПЕК і забезпечення енергетичної безпеки держави, Мінпаливенерго, у сфері ВКК, здійснює державне регулювання гірничої справи відповідно до його повноважень: 1) прогнозування; 2) державна експертиза.

Постійним консультативно-дорадчим органом Мінпаливенерго, створеним з метою узгодженого розв’язання питань, зі сфери власних повноважень та колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності Міністерства є його колегія. На засіданнях колегії розглядаються питання щодо формування та реалізації державної політики у ПЕК, найважливіших напрямів поточної діяльності Міністерства, проєктів нормативно-правових актів, програм та інших документів [5]. Крім того, аналогічний статус мають й постійно діюча Центральна комісія Мінпаливенерго з питань розробки газових, газоконденсатних, нафтових родовищ та експлуатації підземних сховищ газу (ЦКР) та її експертна група. Отже, саме з перелічених видів паливно-енергетичних ресурсів розглянутий орган спеціальної галузевої компетенції здійснює функції державного управління. Щодо вугілля — єдиного енергоносія, обсяги якого потенційно достатні для практично повного забезпечення потреб національної економіки, то новітньою схемою вдосконалення керованості галузю було передбачено трирівневу систему управління: Міністерство — державні підприємства — шахти (шахтоуправління). Відтак після оперативного Указу Президента [6] надійшов відомчий наказ від 09.08.2005 р. № 374 “Про роботу групу з реорганізації Міністерства палива та енергетики”. Логічним завершенням цього процесу був Указ Президента України від 5.10.2005 р. № 1417 “Питання Міністерства вугільної промисловості України”, яким було затверджено відповідне Положення, що перейшло до змісту урядової постанови. Мінвуглепром визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у вугільній промисловості. Серед його повноважень щодо гірничої справи слід відзна-

чити такі: забезпечення раціонального використання вугільних родовищ; впровадження на підприємствах вугільної промисловості безвідходних технологій; формування балансів вугілля та вугільної продукції; координація робіт з проектування, будівництва та реконструкції підприємств вугільної промисловості, а також з ліквідації збиткових вугледобувних підприємств.

Надзвичайно важливою подією у правовому забезпеченні діяльності вугільних шахт став факт затвердження та надання чинності з 1 січня 2006 р. стандарту Мінпаливенерго України “Правила технічної експлуатації вугільних шахт” та розробку Програми “Українське вугілля” (затв. постановою КМУ від 19.09.2001 р. № 1205).

До спеціальних органів, які здійснюють управління певною групою відносин у сфері ВКК, належить також Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України), яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері, серед іншого, рятувальної справи, техногенної, пожежної і промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду [7]. Особливу важливість при цьому має функція МНС з розробки пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері регулювання гірничої справи. Але основне функціональне навантаження щодо управління діяльності, пов’язаної з ВКК, до середини 2006 р. ніс не власне МНС, а його структурний урядовий орган державного управління — Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд), який у 2006 р. було перетворено на Державний комітет України з промислової безпеки,

охорони праці та гірничого нагляду як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади. Відповідно до покладених на нього завдань цей міжгалузевий орган здійснює такі спеціальні функції управління: 1) прогнозування; 2) стандартизація; 3) державний нагляд; 4) нормування; 5) державний облік; 6) розподіл надроресурсів; 7) технічна експертиза.

Виходячи із юрисдикційних повноважень, Держгірпромнагляд має право: видавати в установленому порядку визначеним суб’єктам обов’язкові для виконання приписи (розпорядження) про усунення порушень і недоліків у сфері використання та охорони надр, безпечної експлуатації об’єктів підвищеної небезпеки; забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, окремих виробництв та їх засобів, виконання певних робіт, у тому числі пов’язаних з користуванням надрами; скасовувати або припиняти дію виданих дозволів і ліцензій до усунення порушень; притягати до адміністративної відповідальності працівників за порушення законодавства про надра; надсилати роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали органам прокуратури для притягнення цих осіб до відповідальності.

Вагоме місце серед органів спеціальної галузевої компетенції у сфері ВКК посідає й Міністерство промислової політики України (Мінпромполітики). Втім зробити подібний висновок, виходячи з повноважень цього головного (провідного) органу в системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної промислової політики та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади із забезпечення реалізації державної інноваційної політики у сфері промисловості України, можна лише опосередковано, оскільки нормативно-правовий

акт, що регулює його правовий статус, не містить прямих посилань на наявність у Мінпромполітики повноважень у сфері ВКК [8]. Крім того, це міністерство до початку 2006 р. було органом ліцензування такого виду господарської діяльності, як видобування дорогоцінних металів та каміння, чого із визначеного кола повноважень також не слідувало. Хоча, справедливості заради, зазначимо, що зараз ці повноважень перейшли до Мінприроди.

Водночас, аналіз сфери правового регулювання Мінпромполітики свідчить про його безпосередню участь в управлінні діяльністю з ВКК. Так, до основних джерел у сфері користування надрами з видобувною метою слід віднести: ліцензійні умови провадження господарської діяльності з видобутку дорогоцінних металів і каміння; порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов; положення про проектування гірничодобувних підприємств України та визначення запасів корисних копалин за ступенем підготовленості до видобування. Виходячи зі змісту останнього, до сфери повноважень Мінпромполітики слід віднести також регулювання діяльності з видобування руд чорних металів (заліза, марганцю та хрому).

Отже, сучасна система органів спеціальної галузевої компетенції у сфері ВКК має чітко виражену диференціацію за видом корисних копалин. Цю тенденцію підтверджує й наявність повноважень у Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ) щодо необхідності погодження надання дозволу на користування надрами з метою розробки родовищ лікувальних та лікувально-столових підземних вод, ропи та грязей, яке передбачено ст. 21 КпН.

До повноважень останнього у сфері ВКК віднесемо й затвердження Порядку здійснення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних ліку-

вальних ресурсів, визначення методів їх використання, а також погодження переліку ділянок надр для видобування природних лікувальних ресурсів.

Слід також зазначити, що аналогічні повноваження надано й іншим органам державного управління: Адміністрації Держприкордонслужби, Мінтрансзв'язку, Мінагрополітики — щодо продажу дозволів на користування ділянкою надр у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України [9]. Тобто очевидною стає диференціація цих органів не тільки за “мінеральною” ознакою, а й за “територіальною”.

Слід відзначити певну непослідовність щодо визначення безпосереднього виконавця функцій органу ліцензування, оскільки подібним органом Мінприроди виступав відносно дорогоцінних металів і каміння, а ВКК інших видів ліцензував ДГС Мінприроди. Ця неузгодженість урядового акту стає тим більш очевидною, якщо звернутися до “видового” закону, що регулює правовий режим цих видів корисних копалин.

Підсумовуючи викладене, у вигляді висновків зазначимо, що:

1. Існуюча регламентація організаційно-правового та функціонального забезпечення користування надрами України, для внутрішньої будови якої характерне поєднання матеріальних і процесуальних норм, орієнтована перш за все на здійснення загальними, міжгалузевими та галузевими органами відповідних функцій управління та застосування методів регулювання права ВКК на всіх його стадіях шляхом прогнозування, стандартизації, нормування, суб'єктного ліцензування та об'єктної дозвільності, квотування, державного обліку, реєстрації, оцінки та експертизи, гірничого нагляду, контролю та інформування, запровадження економіко-правового механізму ВКК, розподілу надроресурсів.

2. Ефективність функціонування організаційних структур, реалізація правового статусу, обсягу і змісту їх компетенції, узгодження та розмежування взаємовідносин і повноважень, які значною мірою залежать від рівня правового визначення, на сьогодні є очевидно недостатніми внаслідок невиправдано посиленої ролі підзаконно-правового регулювання гірничих відносин, що не відповідає ані інтересам держави ані вимогам закону.

3. Реалізація довгострокових Енергетичної стратегії та Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України потребує відповідної комплексної системи організаційно-правового та функціонального забезпечення у сфері ВКК, гармонізації її правових засад, що насамперед може бути реалізовано в законі "Про державне регулювання та управління в галузі використання і охорони надр".

Література

1. *Андрейцев В. І.* Екологічне право: курс лекцій у схемах: Загальна частина: Навч. посібник. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
2. *Балюк Г. І.* Правовий режим використання і охорони надр // Екологічне право: Особлива частина. / Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Бобкова А. Г., Ковальчук Т. Г., Краснова М. В., Лапечук П. І. / За ред. акад. АПрН В. І. Андреева. — К.: Істина, 2001. — 544 с. — С. 317–337.
3. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 10.11.2000 р. № 1689 "Про затвердження Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин" // Офіційний вісник України. — 2000. — № 46. — Ст. 1997.
4. *Кірін Р. С.* Актуальні питання правового забезпечення видобування корисних копалин // Юридична Україна. — 2006. — № 11. — С. 62 — 68.
5. *Наказ* Міністерства палива та енергетики України від 7.02.2006 р. № 34 "Про затвердження Положення про колегію Міністерства палива та енергетики України та Регламенту засідань колегії Міністерства палива та енергетики України" // Відомості Міністерства палива та енергетики України. — 2006. — 02. — № 2.
6. *Указ* Президента України від 25.07.2005 р. № 1123 "Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю" // Офіційний Вісник України. — 2005. — № 30. — Ст. 1786.
7. *Указ* Президента України від 10.10.2005 р. № 1430 "Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи" // Офіційний Вісник України. — 2005. — № 41. — Ст. 2599.
8. *Указ* Президента України від 21.09.2001 р. № 849 "Про Положення про Міністерство промислової політики України" // Офіційний Вісник України. — 2001. — № 39. — Ст. 1753.
9. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 20.02.2006 р. № 167 "Про затвердження Порядку проведення у 2006 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами" // Офіційний Вісник України. — 2006. — № 8. — Ст. 428.