УДК 341.64
DOI: http://doi.org/10.17721/1728-2713.87.07

О. Юлдашев, д-р юрид. наук, проф.
Міжрегіональна академія управління персоналом;
М. Смокович, д-р юрид. наук
Голова Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду України;
О. Юлдашев, канд. юрид. наук, доц.,
Міжрегіональна академія управління персоналом;
С. Юлдашев, д-р юрид. наук
ORCID ID 0000-0002-2033-4820,
Національний авіаційний університет

ПРО СТВОРЕННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

(Представлено членом редакційної колегії д-ром геол. наук, проф. В.А. Михайловим)

Обґрунтовано, що проблеми розвитку мінерально-сировинної бази України (їх, виходячи з важливості, можна віднести до фундаментальних геологічних проблем Східної Європи) є проблемами вдосконалення управління цією галуззю економіки, запровадження в ній сучасних ефективних форм господарювання. Це забезпечить енергетичну незалежність країни, її економічний розвиток, створення додаткових робочих місць на підприємствах мінерально-сировинного комплексу і в суміжних галузях, а у підсумку – високі стандарти життя громадян. Доведено, що реалізація потенційних можливостей подальшого приросту наявних запасів і розвідки родовищ нових для України видів корисних копалин, з видобутком яких пов'язані потенційні можливості досягнення енергетичної і економічної безпеки держави, нарощування її експортного потенціалу, залежить від розв'язання низки проблем, серед яких доцільно виділити відомчу корупцію (корупцію у видобувній галузі), недостатні обсяги проведення геологорозвідувальних робіт, а також дефіцит новітніх технологій у видобуванні. Зазначається, що вказані проблеми пов'язані з неякісністю, неефективністю управління відповідними галузями геології і видобування (як і управління економікою країни в цілому). Вирішення зазначених проблем потребує якісно інших підходів, засобів управління, принципово відмінних від традиційних методів удосконалення управління.

Запропоновано виділяти три види таких принципів (складових інноваційно-інвестиційного антикорупційного механізму надрокористування). По-перше – це максимальне зменшення питомої ваги людського фактору, передача якомога більше функцій управління машині, комп'ютеру, перехід до нових інформаційних технологій в управлінні. По-друге – це створення (для нейтралізації корупційних ризиків з боку тієї частини держапарату, яку неможливо поки що замінити ЕОМ) таких організаційних умов, за яких зловживання використанням бюджетних коштів стане неможливим. По-третє – це застосування у державному управлінні принципу субсидіарності. Зазначено, що розроблені одним з авторів цієї публікації проєкт бажаної системи управління галуззю та модель переходу від чинної до пропонованої системи управління, перебуває на етапі реєстрації авторського права на корисну модель. Підкреслено, що особливо великий ефект, у вигляді додаткових надходжень до бюджету, а також відповідних соціальних перетворень дасть широкомасштабне застосування підходу, що пропонується, у реформуванні всього державного управління економікою.

Ключові слова: мінерально-сировинна база; енергетична незалежність країни; новітні технології у видобуванні; корупція у видобувній галузі; розвідка родовищ; інноваційно-інвестиційний антикорупційний механізм надрокористування; методи, принципи, моделі вдосконалення управління.

Постановка проблеми. Національні інтереси України, її політична незалежність повинні базуватися на економічній і енергетичній незалежності, високих стандартах життя громадян. Надзвичайно велику роль у становленні економічної і енергетичної незалежності, як свідчить сьогодення, відіграє забезпечення країни мінерально-сировинними ресурсами власного видобутку. Загальновідомо, що саме з власним видобуванням і використанням корисних копалин пов'язується і енергетична безпека України, і функціонування близько половини її промислового потенціалу, в якому задіяно до 20 % трудових ресурсів країни. Свідченням усвідомлення виняткової ролі власного видобування і використання корисних копалин є затвердження на законодавчому рівні Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази (МСБ) України на період до 2030 року (*Закон України "Про затвердження…", 2012*).

Дослідники зазначають, що за запасами і видобутком мінерально-сировинних ресурсів, зокрема залізних, марганцевих, титан-цирконієвих руд і багатьох видів неметалевої сировини, наша держава донедавна посідала провідне місце серед країн світу. Видобуток корисних копалин і продуктів їхньої переробки в Україні сягав близько 5 % світового – на суму понад 20 млрд дол США (*Гошовський та ін., 2014*).

Успішне виконання завдань програми подальшого розвитку геології, як умови функціонування МСБ України, залежить від розв'язання низки проблем управлінського характеру. Серед цих проблем доцільно виділити недостатність обсягів проведення геологорозвідувальних робіт (ГРР), відсутність належного контролю за видобуванням корисних копалин, неналежна організація ГРР, що включає питання і управління, і підготовки кадрів, і багато інших, вкрай актуальних для управління геологічною галуззю та використання надр.

Недостатність обсягів проведення ГРР пояснюється недостатністю їх фінансування, що, у свою чергу, спричинює дефіцит новітніх технологій у видобуванні, суттєво знижує ефективність управління галуззю. Крім того, недостатність обсягів проведення ГРР ставить під загрозу нормальне функціонування мінерально-сировинного комплексу, призводить до зниження престижності професії геолога. Це, як правильно вважають працівники ННІ "Інститут геології" Київського національного університету імені Тараса Шевченка, відчувається не тільки у скороченні об'єму ГРР, а й у падінні престижності професії геолога, і, як наслідок, набору студентів на геологічні спеціальності. Зменшення кількості студентів, а отже і фахівців вищої кваліфікації, незважаючи на велику роботу, що ведеться в Інституті з їх підготовки (відкрита спеціалізація магістратури "Економічна геологія", функціонує спеціалізована вчена рада із захисту дисертацій), призводить, у свою чергу, до подальшого скорочення геологічної розвідки, можливостей переходу до наукоємних передових методів у видобуванні тощо.

Проблеми розвитку МСБ України є значною мірою проблемами збільшення обсягів проведення ГРР, вдосконалення організації управління видобувної галузі економіки, запровадження в ній новітніх технологій, а також сучасних ефективних форм господарювання. Вирішення зазначених (і інших) проблем забезпечить енергетичну незалежність країни, її економічний розвиток, створення додаткових робочих місць на підприємствах мінерально-

© Юлдашев О., Смокович М., Юлдашев О., Юлдашев С., 2019

сировинного комплексу і в суміжних галузях, а в підсумку – високі стандарти життя громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з управлінням геологією та використанням надр, розвитком видобувної галузі, досліджувались у роботах Г. Башмакова, А. Василенка, С. Гошовського, А. Євстігнєєва, М. Жикаляка, М. Костенка, М. Красножона, Н. Лютої, Н. Мухитдинова, Н. Сиродоєва, І. Хохлової та ін. (*Башмаков, 1974; Гошовський та ін., 2014; Мухитдинов, 1972; Сыродоев, 1969*). Робота О. Сурілової присвячена проблемам управління геологічним вивченням надр (*Сурілова, 2016*); у докторській дисертації Н.О. Максіменцевої "Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні" розглядаються питання управління у сфері охорони надр в Україні.

Серед науковців-іноземців з дальнього зарубіжжя, що займалися проблемами управління, слід назвати Ю. Брігхема та Дж. Х'юстона, які досліджували проблеми контролю в галузі фінансового менеджменту (*Brigham, Houston, 2015*), фахівців у сфері аудиту Дж. Робертсона, Б. Селоса та ін. (*Робертсон, 1993; Селос, 1996*). Аналіз наявних публікацій свідчить про відсутність у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр досліджень системного характеру, в яких би виявлялися і конструктивно вирішувалися, з використанням потужних наукових методів, основні проблеми відповідної сфери життєдіяльності.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. За допомогою системного аналізу виявлено основні проблеми у сфері управління розвідкою і раціонального використання надр. Це проблеми вдосконалення організації і розвитку видобувної галузі, а також суттєве збільшення обсягів проведення ГРР, залучення потужних інвестицій, усунення дефіциту новітніх технологій у видобуванні.

Метою даної статті є виявлення за допомогою системного аналізу вищезазначених основних проблем та підготовка конструктивних (практично результативних) пропозицій щодо суттєвого збільшення обсягів проведення ГРР, застосування новітніх технологій у видобуванні, а також удосконалення організації управління галуззю.

Виклад основного матеріалу. Методологічною базою дослідження, результати якого викладаються у цій статті, покладено положення системного аналізу. Згідно з його методологією, на першому етапі дослідження виявляються бажані показники (характеристики) об'єкта дослідження; на другому – фактичні показники (характеристики) цього об'єкта, порівняння їх з бажаними і виявлення відхилень; на третьому етапі проводиться аналіз, виявляються причини наявності згаданих відхилень і, нарешті, на четвертому етапі – готуються альтернативи нейтралізації, усунення виявлених причин і обирається найкраща.

Об'єктом дослідження виступає МСБ України, точніше, відносини, які складаються при її формуванні та розвитку. Згідно із Законом України "Про державну геологічну службу" (ст. 2) під мінерально-сировинною базою розуміють родовища корисних копалин, а також відходи від видобування та переробки корисних копалин, які можна використати у промисловості (*Закон України "Про державну геологічну службу України", 1999*).

Протягом останніх 10 років, як зазначалось у спеціальній літературі (*Гошовський та ін., 2014*), було підтверджено реальні можливості подальшого приросту запасів вуглеводнів, відкриття і розвідки родовищ нових для України видів корисних копалин – золота, хрому, міді, свинцю, цинку, молібдену, рідкісних і рідкісноземельних елементів, з видобутком яких пов'язані потенційні можливості досягнення енергетичної і економічної безпеки держави, нарощування її експортного потенціалу. Таким чином, бажані показники об'єкта дослідження визначаються потенціалом розвитку МСБ, а фактичні – сьогоднішнім рівнем видобування корисних копалин. Реалізація зазначених потенційних можливостей залежить від вирішення низки проблем, серед яких, як зазначалось, доцільно виділити неналежну організацію управління у видобувній галузі, що призводить до суттєвого зниження її потенціалу і створює умови для засилля відомчої корупції, недостатні обсяги проведення ГРР, а також дефіцит новітніх технологій у видобуванні.

Недостатність обсягів проведення ГРР може бути підтверджена результатами детального аналізу, проведеного авторами дослідження організаційно-управлінських проблем галузі, відповідними цифрами, фактами і т. ін. Саме результати такого аналізу і стали підґрунтям зроблених висновків. Однак, виходячи з обмеженості розмірів публікації і необхідності приділити більше уваги саме конструктивній частині дослідження, ми не можемо повністю викласти всі цифри, факти. Наведемо лише окремі дані. Проаналізуємо бюджетний запит Держгеонадра на 2017–2019 рр. (*Бюджетний запит…, н.д.*). У запиті визначено мету бюджетної програми, строки її реалізації та завдання бюджетної програми.

Основною метою виконання бюджетної програми є забезпечення потреб національної економіки у мінеральних ресурсах власного видобутку, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку. Строки реалізації бюджетної програми – 2011–2030 рр.

У програмі визначено завдання програми та підстави її реалізації. Головними завданнями визначено пріоритетне стале забезпечення зростаючих потреб національної економіки у мінеральній сировині, одержання приросту перспективних ресурсів та запасів корисних копалин, у тому числі: паливно-енергетичних, металічних та неметалічних; проведення геологічних та еколого-геологічних досліджень території України з метою нарощування МСБ та попередження виникнення небезпечних природних процесів; забезпечення робіт з інших досліджень території України; науковий супровід та забезпечення робіт, спрямованих на розбудову МСБ, виконання робіт з технічного переоснащення галузі.

Щодо підстав реалізації бюджетної програми, то це Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку МСБ України на період до 2030 року" (*Закон України "Про затвердження…", .2012*), постанови Кабінету Міністрів України від 25.01.1999 № 83 "Про затвердження Порядку проведення ГРР за рахунок коштів державного бюджету" (*Про затвердження Порядку проведення..., 1999*) та від 28.02.2011 № 301 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку МСБ, в тому числі проведення робіт з буріння артезіанських свердловин, та внесення змін до Порядку проведення ГРР за рахунок коштів державного бюджету" (*Про затвердження Порядку використання..., 2011*).

Вищезазначені документи передбачають програму, порядок проведення певних робіт, обсяги їх фінансування та результати виконання. У термінах системного аналізу (СА), положення якого, на наше переконання, обов'язково повинні використовуватися як в управлінні тим чи іншим об'єктом, так і в будь-якому дослідженні, це показники бажаного стану об'єкта управління (дослідження). Звіти про виконання фінансових планів (результативні показники бюджетної програми) містять показники фактичного стану об'єкта управління (дослідження).

У вищезазначених програмі та порядку виконання йдеться про проведення пошукових і розвідувальних робіт (крім дорозвідки та експлуатаційної розвідки) на нафту і газ, на інші паливно-енергетичні ресурси, на металічні та неметалічні корисні копалини, складення та ведення кадастру родовищ і проявів корисних копалин, балансів запасів корисних копалин, проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на забезпечення ефективного геологічного вивчення надр, створення і супроводження функціонування банків даних геологічної інформації, буріння артезіанських свердловин тощо.

Наступні етапи СА – це здійснення контролю і аналізу – порівняння показників бажаного стану з фактичними, виявлення відхилень (проблем) показників фактичного стану об'єкта управління від показників бажаного стану, встановлення причин цих відхилень (проведення діагностики). Далі – підготовка альтернатив (по суті, проєктів) рішень та вибір найкращої альтернативи.

Стосовно планів та виконання бюджетної програми у 2018–2019 рр. (п. 7.2. Бюджетного запиту). Аналіз показує, що фактичне спрямування коштів у розмірі 100 % мало місце лише щодо буріння свердловин. Планувалося виділення 6 296 тис. грн і фактично спрямовано 6 296 тис. грн. Стосовно інших видів робіт картина зовсім інша. Так, на проведення пошукових і розвідувальних робіт (крім дорозвідки та експлуатаційної розвідки) на неметалічні корисні копалини планувалося виділення 3 233,5 тис. грн, а фактично спрямовано 2 177,5 тис. грн (виконання – 67,3 %); на складання та ведення кадастру родовищ і проявів корисних копалин, балансів запасів корисних копалин, проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на забезпечення ефективного геологічного вивчення надр, створення і супроводження функціонування банків даних геологічної інформації планувалося 6 462,6 тис. грн, а фактично спрямовано 4 920,0 тис. грн (76,1 %) і т. ін.

Щодо результативних показників бюджетної програми, то треба відзначити, що у програмі містяться показники ефективності (вартість приростів запасів і ресурсів мінеральної сировини у надрах на 1 гривню вкладених бюджетних коштів) та якості (відповідність виконання робіт вимогам інструкцій) бюджетної програми. Зауважимо, що про ефективність використання виділених коштів в проаналізованих документах взагалі не йдеться. Це свідчить про недостатню повноту аналізу, що не дозволяє якісно здійснити інші етапи СА.

Стосовно контролю, аналізу та діагностики – виявлення проблем (відхилень показників фактичного стану об'єкта управління від показників бажаного стану) та встановлення причин їх виникнення. Ці етапи СА виконані неповністю. У бюджетному запиті називаються лише деякі з причин виявлених проблем, зокрема, несвоєчасне затвердження Міністерством фінансів України паспорта бюджетної програми і неодноразові проведення процедур конкурсних торгів згідно з чинним законодавством, внаслідок чого відбувається запізнення відкриття бюджетного фінансування ГРР.

У той же час у різноманітних експертних середовищах називаються й інші причини згаданих відхилень, зокрема недостатність обсягів проведення ГРР. Щоб отримати прибуток із підземного українського багатства, зазначає професор Р. Яремійчук, потрібно знайти кошти на розробку копалин. Найбільшою проблемою він вважає недолугу українську інвестиційну політику. Інвестори не вкладають кошти у розробки українських родовищ, бо не мають гарантій уряду. Крім того, професор пропонує полегшити податкове законодавство. Як приклад він наводить досвід деяких країн, де розробку корисних копалин звільнили на 15 років від податків. Такі ж думки висловлюють і інші фахівці (*Експерти: в Україні…, 2010).*

Проведений аналіз засвідчив, що у даному випадку (як і в інших) головною проблемою є неефективність управління. Свідченням неефективного управління геологією і використанням надр, неналежної організації управління, є не тільки відсутність новітніх технологій у видобуванні, а й навіть неякісність, неконструктивність постановки завдань розвитку галузі. Зокрема, вищезгадана Загальнодержавна програма розвитку МСБ на період до 2030 року, містить низку положень, що носять декларативний характер. А цю Програму готувала, у свій час, Державна служба геології та надр України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів, який формує та реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр.

На нашу думку, потрібні подальший розвиток геологічної галузі, вдосконалення організації управління геологічним вивченням надр, його законодавчої бази. Вдосконалення організації управління пропонуємо здійснювати шляхом повного та ефективного виконання всіх етапів СА. Щодо законодавчої бази. Бюджетна програма розвитку МСБ, нормативні акти, що забезпечують реалізацію бюджетної програми, акти управління (рішення) суб'єкта владних повноважень (у нашому випадку – Держгеонадра) – є відповідно до законодавства про регуляторну політику (*Закон України "Про засади…", 2019*) регуляторними актами.

Законодавством про регуляторну політику передбачені цілі, певні вимоги до них, принципи та етапи цієї політики, дотримання яких забезпечує підготовку якісних актів. Як відомо, цілями, головним призначенням регуляторної політики держави є підвищення якості державного управління, якості управлінських нормативно-правових, регуляторних актів шляхом впорядкування нормотворчого процесу, регламентації етапів, процедур розробки, моніторингу дії регуляторного акту, включення до цього процесу таких важливих етапів як моніторинг дії, аналіз, оцінка ефективності правового акту тощо.

Серед головних проблем неналежної організації управління геологічною галуззю називають розкрадання корисних копалин, відомчу корупцію. При розгляді цього питання автори виходять з того, що офіційно, юридично, факти розкрадання корисних копалин, відомчої корупції в установленому порядку не доведені. Тому *ми* ***не стверджуємо про наявність або відсутність корупції в галузі, що досліджується. Автори наполягають на даному уточненні позиції, щоб у подальшому до нього не повертатися***.

Ми лише стверджуємо, що: 1) за нинішніх організаційних умов управління геологією (як і іншими галузями економіки) корупційні ризики є надзвичайно високими; 2) цілком можливо створити таку організацію управління, в якій ніхто не зможе завдати системі великої шкоди.

У той же час на сьогодні є достатньо багато публікацій, зокрема і в закордонних виданнях, в яких йдеться про те, що нині у добувній галузі працює організоване розкрадання корисних копалин, побудоване на координації та протиправних діяннях, у т. ч. посадових осіб (*Поширення корупції…, н.д.*). Доводиться, що це розкрадання – результат відсутності дієвого контролю з боку влади і правоохоронних органів. Як наслідок – місцеві бюджети зазнають чималих втрат. За оцінками заступника голови Тернопільської облдержадміністрації 80 % ринку будівельних матеріалів області перебуває в тіні, "кришується" корупціонерами правоохоронних органів та органів центральної і місцевої влади. Незаконне

використання лише одного родовища на Тернопільщині призвело до втрат ресурсів на суму 30 млн грн (прямі збитки, без урахування втрат на рекультивацію, збитків від недоотриманих податків, зарплати, легальних робочих місць тощо). Якщо ж врахувати, що в області подібних родовищ є сотні, то втрати бюджетів області, за оцінкою чиновника, становитимуть близько 1 млрд грн (*Поширення корупції…, н.д.*).

У Конгресі відбулися слухання про ситуацію у нафтогазовому секторі України та реалізацію плану досягнення Україною енергонезалежності. За інформацією Wschodnik, допомога, що пропонується США на забезпечення енергонезалежності України, може бути заблокована Конгресом США до усунення корупційних дій у профільних відомствах (*USA zaniepokojone…, 2017*). Зокрема, конгресмени вказали на корупцію у Державній службі геології та надр України, а також попросили правоохоронні та антикорупційні органи розслідувати факти порушень, що стали публічними у діяльності керівництва Держгеонадра. Через так звані офіційні розцінки на отримання необхідних дозволів Держгеонадра назвали у США однією з найбільш корумпованих державних служб в Україні. Корупційні схеми, зазначалося далі, покриваються керівництвом служби і вже давно вийшли на міжнародний рівень, але так і залишаються поза увагою антикорупційних органів, оскільки кінцевими бенефіціарами подібних дій були близькі до минулої влади люди (*Коваль, 2018*).

Державна служба геології та надр під колишнім керівництвом стала осередком корупції, зазначає прем'єр-міністр України Олексій Гончарук. "Поки ми на минулому тижні не звільнили керівника Держгеонадр, там процвітали групи впливу, "смотрящіє"... Нам треба нарощувати видобуток газу. Але що потрібно зрозуміти? Нафтогазова сфера – це глибоко корупційна схема, яку слід припинити", – сказав він (*Прем'єр звинуватив…, 2019*).

Держгеонадра є єдиним органом, який видає ліцензії на розробку та видобуток надр, у т. ч. нафти і газу. Само собою, подібні повноваження автоматично переводять цю службу у зону підвищеного інтересу з боку не чистих на руку ділків. Як зазначалось у ЗМІ, за останні роки діяльності Держгеонадра створено та легалізавано так званий інститут смотрящих за природними ресурсами, що привласнювали левову долю надходжень від їх видобутку (*Корупція у Держгеонадра…, 2017*). Wschodnik повідомляє, що, за підрахунками експертів, втрати для держави від подібних дій минулого керівництва Держгеонадра вимірюються у 5–7 млрд грн щорічно. Крім фінансової складової, Україна втрачає свої запаси корисних копалин, обсяги яких значно скоротилися через нелегальний видобуток. При цьому Генеральна прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України та інші державні органи, зазначається у публікації, створюють видимість відсутності будь-яких проблем у даній галузі. На проблему корупції в українській нафтогазовій галузі ще раніше неодноразово вказували Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі та НАБУ у Держдепі США та просили провести розслідування (*Коваль, 2018*).

Наступна проблема – це *недостатні обсяги проведення геологорозвідувальних робіт*. Наявність цієї проблеми пояснюється мізерністю їх фінансування. За оцінками експертів (*Експерти: в Україні…, 2010*), за обсягами видобування низки корисних копалин (нафта, природний газ, вугілля, залізна, марганцева руда) Україна ще у минулому сторіччі подолала пік Хаберта (максимальний видобуток, після якого починається зниження видобутку корисної копалини). Багато розвіданих за радянських часів родовищ вже відпрацьовані. У той же час вищезазначене зниження видобутку майже по всіх видах корисних копалин зумовлено не тільки скороченням запасів копалин, а й значною мірою монополізацією галузі.

Щодо георозвідки. Кошти, що вкладаються в пошуки й розвідку нових родовищ, давно вже оцінювались як вкрай недостатні. Зараз же, через складне становище економіки держави, обсяги проведення ГРР ще більше скоротилися, відтворення власної МСБ майже не відбувається. Це не тільки не відповідає потребам країни, а й становить загрозу її національним інтересам, не кажучи вже про занепад сфери екологічної безпеки георозвідки і видобування, що також загрожує національній безпеці країни. Варто також зазначити, що нині, коли більшість родовищ, які лежали "на поверхні", відпрацьовані, багато які з видів мінеральної сировини є важковидобувними і важкозбагачувальними, тобто потребують застосування нових методів розвідки і розробки, а також впровадження принципово нових технологій видобутку і вилучення корисних копалин. А це ще одна проблема, новий виклик, який потребує адекватної відповіді. Надзвичайно актуальним питанням є підвищення ролі як геологічної науки (відкриття нових родовищ потребує залучення комплексу найсучасніших, науково обґрунтованих методів пошуку), так і розроблення досконаліших технічних засобів, що використовуються у видобуванні мінеральної сировини. Отже, нарощування МСБ у країні, підвищення ефективності її створення, потребує наукового супроводу всіх стадій відповідних робіт. Складність вирішення цієї проблеми полягає в тому, що скорочення фінансування наукового супроводження, зокрема ГРР, за останні роки призвело до знищення наукових підрозділів і, навіть, відповідних напрямів галузевої геологічної науки.

Неважко довести, що: 1) зазначені й інші проблеми пов'язані з неякісністю, неефективністю управління відповідними галузями геології і видобування (як і управління економікою країни у цілому). При цьому мається на увазі неефективність управління з позицій суспільних інтересів, бо з позицій тих, хто "приватизував" і експлуатує засоби державного впливу на відповідні галузі на свою власну користь таке управління є надзвичайно ефективним; 2) зазначені вище проблеми пов'язані одна з одною; 3) вирішення названих проблем потребує якісно інших підходів, засобів управління, принципово відмінних від тих, традиційних методів вдосконалення управління, що застосовуються в нашій країні протягом останніх 100 років.

До традиційних засобів удосконалення управління ми відносимо ті засоби, які використовувалися старою радянською бюрократією для вирішення тих чи інших проблем. Як правило, чи не у кожному випадку при виникненні проблем практикувалося використання організаційно-структурних засобів – створення (реорганізація) того чи іншого державного організаційно-розпорядчого органу управління типу міністерства, відомства (в нашому випадку, це Держгеонадра України) або кадрові зміни, або прийняття нового законодавчого акта, інших адміністративно-організаційних заходів.

У нових (ринкових, а точніше, перехідних) умовах ці традиційні засоби управління аж ніяк не спрацьовують. Підтвердженням цьому можуть бути численні пошуки адекватної форми організаційно-розпорядчого органу управління. Українська геологічна служба неодноразово зазнавала структурних змін – від Державного Комітету України по геології та використанню надр, Державної геологічної служби до Державної служби геології та надр України. Держгеонадра України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Однак, незважа-

ючи на це "реформований" держорган, як і раніше, не вирішує проблеми, а створює їх (*Голова Держгеонадра…, 2017*). Зокрема, це проблеми корупції, неефективності управління. Слід зазначити, що проблема корупційних ризиків не є виключно проблемою Держгеонадра. Ці ризики однаковою мірою стосуються практично всіх органів виконавчої влади, до системи яких входить Держгеонадра, яка мала б забезпечувати реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Щодо кадрових змін. Вважається, що у разі виявлення корупції у керівництві – достатньо замінити діючих керівників, які могли б бути причетними до корупційних злочинів, на "чесних" або змінити процедуру їх призначення (зробити, наприклад, її конкурсною) і проблема вирішиться. Нічого подібного. Про це свідчить хоча б досвід останніх років. У результаті Помаранчевої революції 2004 р. та революції 2014 р. до влади мали б прийти чесні люди. У той же час у закордонних ЗМІ відзначалось, що через три роки після Революції гідності, за масштабами розкрадання державних коштів, рівнем корупції, зокрема у видобувній сфері, Україна навіть перевищила аналогічні показники, що мали місце за часів президента-втікача (*Голова Держгеонадра…, 2017*). При цьому чинна адміністративно-розпорядча система всіляко імітує, симулює активну діяльність у боротьбі з корупцією – розробляються відповідні (адміністративно-бюрократичні) заходи (плани) антикорупційної діяльності, створюються спеціальні структури для її здійснення, подаються звіти про успішне виконання відповідних заходів тощо.

Окрім маніпулювання організаційними формами виконавчо-розпорядчих органів і новими кадровими призначеннями (на конкурсних засадах або в адміністративному порядку), видаються різноманітні законодавчі акти щодо тої чи іншої сфери економіки. Відносно геологічної розвідки та використання надр можна назвати закон "Про забезпечення прозорості у видобувних галузях" (18 вересня 2018 року № 2545-VIII), Загальнодержавну програму розвитку МСБ України на період до 2030 року, затверджену Законом України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI тощо (*Вінокуров, 2018*).

Ці документи також значною мірою є бюрократичними та декларативними, а отже і неефективними. Про декларативність, формалізм низки положень Програми свідчить, наприклад, те, що кризові явища в геологічному вивченні надр загострилися у 2011–2013 роках, саме після її затвердження. Постійно пропонується внесення змін до даного документа (*Гошовський та ін., 2014*) і це також є ознакою його неякісності.

Не призводять до зменшення корупційних ризиків, а отже і не є ефективними (як і інші адміністративно-бюрократичні заходи) структурна реорганізація державних організаційно-розпорядчих органів, а також зміни кадрового складу. Зазначена структурна реорганізація завжди була бюрократичною за своєю суттю сукупністю заходів, що становили її зміст. Так, ще за часів перебування України у складі СРСР у 1941 р. Геологічне управління УРСР перейменовується на Українське геологічне управління. У 1957 р. рішенням Ради Міністрів УРСР від 22 липня створено Головне управління геології та охорони надр при Раді Міністрів СРСР – Головгеологія УРСР. На початку 1965 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 18 лютого Головгеологію реорганізовано в Державний геологічний комітет при Раді Міністрів УРСР. А вже наприкінці того ж року його було перейменовано у Міністерство геології УРСР. Далі відбулося ще декілька перейменувань: з 1 січня 1988 р. Міністерство геології УРСР реорганізовано у Геологічне виробниче об'єднання "Укргеологія" Міністерства геології СРСР. А з 1 вересня 1988 р. зазначене об'єднання стало Головним координаційним геологічним управлінням Міністерства геології СРСР.

За роки незалежності українська геологічна служба теж неодноразово зазнавала структурних змін – від Державного Комітету України по геології та використанню надр, Державної геологічної служби до Державної служби геології та надр України (Держгеонадра України), яка, як зазначалось, входить до системи органів виконавчої влади і має забезпечувати реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Але, незважаючи на постійні реорганізації, організація управління геологією продовжує залишатися неефективною, такою, де відомча корупція не виключається. Сьогоднішня організація управління не спроможна забезпечити створення потужної МСБ, яка б сприяла оздоровленню національної економіки, підвищенню добробуту українського народу.

Розглянемо зарубіжний досвід управління геологорозвідкою та використанням надр у розвинених країнах, з низьким рівнем корупції. У США діє схоже за призначенням Бюро із землеустрою, що є структурним підрозділом міністерства внутрішніх справ країни (яке у США не виконує поліцейських функцій). Основними функціями Бюро є:

- ведення земельних інформаційних систем; проведення кадастрових зйомок;
- ведення земельного архіву;
- підготовка конкретних планів регіонального розвитку;
- проведення земельної зйомки;
- випуск ліцензій та інших дозволів на використання земель і корисних копалин;
- інспектування правильності використання виданих ліцензій та дозволів;
- проєктування і будівництво доріг, інших комунікацій та будівель; моніторинг ресурсів;
- продаж федеральних земель і покупка земель у федеральну власність.

Робота бюро із землеустрою у США є одним з джерел грошових надходжень до федерального бюджету – щорічно близько 800 млн доларів. Головні статті доходу: продаж деревини і громадських земель, оренда пасовищ, доріг для проїзду до власності, надання послуг з навчання кадрів, проведення досліджень, оцінки проєктів, проведення закупівель, а також продаж дозволів на розробку корисних копалин (*U.S. Geological Survey, н.д.)*. Як результат, це відомство не спричиняє шкоди державі (як це має місце у нас), а, навпаки, збагачує бюджет.

Одними з головних чинників некорупційності функціонування Бюро із землеустрою, міністерства внутрішніх справ у цілому, надання дозволів на розробку корисних копалин є насамперед наявність стабільного чіткого законодавства, що діє в зазначеній сфері. Мається на увазі гірниче законодавство, яке чітко визначає права власності громадян на корисні копалини, які містяться в надрах, а отже і їх видобування. Як результат – діє закон. Саме наявність такого законодавства усуває необхідність прийняття суб'єктивних, волюнтаристських, нерідко злочинних рішень стосовно надання спецдозвілів на видобування.

Слід зазначити, що гірниче законодавство у США, використовуючи принципи англосаксонського права, розвивалося досить самостійно. Діє єдиний принцип: власник землі був і власником надр. Звідси на приватних землях власником надр і ресурсів надр був землевласник, на державних, федеральних - держава.

Відповідно до американської інтерпретації, англосаксонська доктрина права власності на природні ресурси передбачала можливість надання землевласнику право власності на землю і все, що з нею безпосередньо пов'язано, тобто на все, що перебуває над і під нею "від неба

до пекла". Вона діяла у США з часів перших поселенців. Однак уже на початку XX ст. у США були прийняті закони: Coal Lands Act (1909), Agricultural Entry Act (1914) та Stock-Raising Homestead Act (1916) (*U.S. Geological Survey, н.д.),* що встановлюють, а точніше, зберігають право власності на надра (ресурси надр) за урядом при передачі федеральних земель у приватну власність на основі надання заявнику так званого земельного патенту.

Це ж положення було повторено у Законі США 1976 р. "Про Федеральну політику з управління землями" (запаси газу) (*Закон США…, 2001*). Цей закон регулює права володіння, користування і розпорядження федеральними земельними ділянками. Його метою є забезпечення раціонального використання як самих земельних ділянок, так і відповідних ділянок надр, що містять корисні копалини. Відповідно до цього закону власник землі отримав право на придбання так званого повного земельного патенту, що об'єднує права як на поверхню, так і на надра землі. При цьому потенційний надрокористувач зобов'язаний був виконати певний комплекс ГРР, з тим, щоб можна було досить обґрунтовано встановити цінність ділянки надр і розмір платежів за користування надрами.

Суди різних штатів по-різному підходили до питання про власність на корисні копалини, що містяться в надрах. У даній області сформувалися два напрями: власності та невласний. У теорії власності, у свою чергу, виділялося два підходи: абсолютної власності та кваліфікованої власності. Законодавство штатів Техас, Пенсільванія і Арканзас є прикладом першого підходу, який слідує доктрині "ci jus est solum, e jus est usque ad colum et ad inferos" (землевласник володіє всім від неба до пекла над і під межами своєї землі). Дана теорія в застосуванні до власності на сиру нафту, що міститься в надрах, була потім модифікована за допомогою введення "права заволодіння". Теорія кваліфікованої власності, розроблена в штатах Каліфорнія, Оклахома, Луїзіана і Індіана, характеризує право щодо нафти швидше як "profit a prendre" (з французької – означає право зайняти землю і взяти частину її або те, що вона виробляє). Різниця між цими двома теоріями очевидна: відповідно до першої теорії вся нафта є власністю землевласника доти, поки він не буде позбавлений її в результаті задіяння "права заволодіння". Згідно з другою теорією, землевласник наділений правом власності, але виникає вона тільки тоді, коли зведена до володіння за допомогою "заволодіння". Відповідно до другого напряму, корисні копалини не є нічиєю власністю доти, поки вони не будуть добуті. У даний час США залишаються єдиною західною країною, де практикується такий унікальний підхід до питань власності. У багатьох державах, наприклад у Великій Британії, діє "вотчина" (доменальна) система, коли держава заявляє свої суверенні права на корисні копалини, що містяться в надрах, а землевласники отримують прибуток, давши дозвіл на використання своєї землі для видобутку. У деяких випадках коріння цієї системи йдуть в епоху феодалізму. Сучасні держави забезпечують її дію зазвичай конституційним законодавством (*Перчик, 2002*).

Управління за допомогою закону завжди вважалось і вважається кращим порівняно з так званим ручним, нерідко суб'єктивним, волюнтаристським. У той же час неправильно було б вважати, що достатньо прийняти хороший закон, наприклад, запозичивши його в тій країні, де успішно здійснюється управління розвідкою і експлуатацією надр і всі проблеми вирішаться одночасно. Наприклад, запозичити, прийняти законодавство, яке діє у США, Великій Британії. Нічого подібного. Перелічені вище проблеми не вирішуються. Чому? Однією з причин є правовий нігілізм, який вважається іманентною складовою українського менталітету. Між тим недарма вважається, що головна філософія життя успішних країн – це повага до людини, її прав і свобод, шанобливе ставлення до закону і законності, підтримання правопорядку. Саме ці чинники вважаються запорукою успіху і незалежного управління країною.

Оскільки вирішити наявні проблеми управління розвідкою і експлуатацією надр шляхом прийняття законодавства, на жаль практично неможливо, запропонуємо більш складний підхід – створення таких організаційних умов, за яких службовці, підприємці та інші учасники відповідних відносин не зможуть діяти в інший спосіб, відмінний від того, який передбачено законом. Сукупність таких умов назвемо інноваційно-інвестиційним антикорупційним механізмом надрокористування. Оскільки побудова, проєктування такої організації діяльності, такого механізму є достатньо складною задачею, то для її вирішення необхідно застосовувати потужний науковий інструментарій, зокрема системний аналіз, теорію систем. Згідно з останньою, під системою розуміється множинність елементів, на якому реалізується відношення із заздалегідь заданими властивостями. Розглядаючи інноваційно-інвестиційний антикорупційний механізм як систему, що має складатися з певних елементів – організаційних засобів, властивостями яких є здатність забезпечувати інноваційність, привабливість умов для інвестицій, нейтралізацію корупційних викликів. Крім того, цей механізм спрямований на прийняття найефективніших рішень. Як це зробити? Про це скажемо нижче.

Щодо засобів, які нейтралізують, наприклад, корупційні виклики, то, зокрема, у США, на відміну від України, прийняття рішення стосовно надання дозволу на видобуток, відбувається за прозорою, відкритою процедурою, на конкурсних засадах (шляхом проведення аукціону) або, виходячи з критерію державних (суспільних) інтересів, як це випливає з низки статей Закону США "Про Федеральне землекористування" 1976 р. (*Закон США…, 2001*). При цьому однією з умов одержання дозволу на розробку корисних копалин у багатьох країнах визначається проведення претендентом ГРР, застосування нових методів розвідки, а також розробки і впровадження принципово нових технологій видобутку і вилучення корисних копалин. Тобто за таких умов складаються можливості для вирішення другої і третьої проблем – залучення комплексу найсучасніших, науково обґрунтованих методів пошуку, розробки і застосування інноваційних проєктів, досконаліших технічних засобів, що використовуються у видобуванні мінеральної сировини. Впровадження нових технологічних процесів з використанням нових типів сировини і матеріалів, вдосконалення організації, технічне переоснащення гірничого виробництва є в Україні важливою задачею національного значення щодо раціонального, екологічно ощадливого природо- і ресурсокористування. Вирішення цих проблем забезпечить сталий розвиток МСБ України, підвищення рівня її енергетичної безпеки.

Хочемо також запропонувати єдині (як для геологічної розвідки та використання надр, так і для державного апарату економічного управління в цілому) підходи до вирішення проблеми корупційних ризиків, а також вдосконалення його функціонування. Зупинимось коротко на цих підходах, фактично, принципах побудови некорупційної конкурентної ефективної системи управління. Вони достатньо прості і більшість їх давно застосовується у всьому цивілізаційному світі. Ми виділяємо три види таких принципів. По-перше – це максимальне зменшення питомої ваги людського фактору, тобто передача якомога більше функцій управління машині, комп'ютеру, перехід до нових інформаційних технологій в управлінні,

а саме, автоматизованих перевірок, розподілів; прийняття, в автоматичному режимі, рішень (електронне урядування); встановлення веб-камер, запровадження відеоспостережень (наприклад, на таможні) і т. ін. По-друге, створення (для нейтралізації корупційних ризиків з боку тієї частини держапарату, яку неможливо поки що замінити ЕОМ) таких організаційних умов, за яких вкрасти, а також скористатися вкраденим стає неможливим. У американців прийнято вважати ту організаційну систему хорошою, у якій навіть самий запеклий зловмисник не зміг би завдати їй великої шкоди.

Щодо неможливості скористатися вкраденим, то це, наприклад, неформальні: перевірка, встановлення і покарання у разі незаконного збагачення держслужбовця; застосування в державному управлінні принципу субсидіарності, згідно з яким держава, (державні органи) виконує лише ті функції, які пов'язані з національною безпекою, а також ті, від виконання яких відмовляються недержавні (комерційні та некомерційні) структури. Залучення таких структур до виконання управлінських функцій (при цьому попереднє проводиться їх аналіз, виявляються і залишаються лише дійсно об'єктивно необхідні) відбувається прозоро, на конкурсних, договірних засадах. При цьому ці структури (як правило, колективи) є, по-перше, тимчасовими: їх діяльність припиняється по досягненню цілей, закінченню договору, що робить виконання відповідних функцій значно (на порядки) економічнішим (порівняно зі штатним персоналом держслужбовців). По-друге, зазначені колективи є творчими, що припускає застосування у вирішенні проблем новітніх, нестандартних підходів і робить управління більш якісним та ефективним. Отже, мова йде про перехід від діючої системи економічного управління (корупційної, громіздкої, неконкурентної, бюрократичної, неефективної), до некорупційної, конкурентної, ефективної. Для цього одним з авторів цієї публікації розроблено вищевикладену стратегію такого переходу, а також дві моделі – бажану (проєкт системи управління галуззю, що засновується на вищезазначених принципах) і модель по переходу від діючої системи економічного управління до бажаної. Проєкт бажаної системи перебуває зараз на етапі реєстрації авторського права на корисну модель одного з авторів цієї статті. Цей проєкт може бути запроваджений і реалізований в управлінні геологічною розвідкою та видобуванням надр, тобто використаний у заміщенні Держгеонадра.

Особливо великий ефект у вигляді додаткових надходжень до бюджету, а також відповідних соціальних перетворень надасть широкомасштабне застосування підходу, що пропонується, у реформуванні всього державного управління економікою. Така реформа могла б забезпечити настання українського економічного дива, як у свій час це відбулося в Японії, Німеччині, Південній Кореї. Тільки наше чудо могло б бути ще більш дивовижним, привести до бажаних результатів за більш короткий час і мати набагато вищий ефект. І не тільки тому, що стартові умови у нас ще гірше, ніж були, наприклад, у зруйнованій Німеччині. Ефект від реформування, що пропонується, матиме величезний економічний і соціальний вимір. Щодо економічного виміру, то він включатиме три складові у вигляді додаткових надходжень до державного бюджету: 1) додаткові надходження, які розкрадаються зараз з бюджету чиновниками (за деякими оцінками, у державі щорічно розкрадається 40–60 % від витратної частини бюджету, що становить десятки мільярдів доларів на рік); 2) надходження, що будуть отримані в результаті реалізації принципу субсидіарності і різкого скорочення чисельності держапарату, а також суттєвого зменшення витрат на різного роду соціальні пакети для держслужбовців, включаючи спеціальні пенсії. Такі надходження дорівнюватимуть орієнтовано декільком мільярдам доларів; 3) додаткові надходження, що поступлять внаслідок суттєвого підвищення рівня якісності та ефективності економічних управлінських рішень. Ці надходження складуть також десятки мільярдів доларів на рік.

Соціальне значення від запровадження авторської моделі в управління економікою. У результаті реалізації проєкту буде забезпечено пріоритет державних, суспільних потреб, замість інтересів олігархічних кланів. Високопосадовці вже не зможуть використовувати державні фінансові потоки для власного збагачення. Як наслідок, система економічного управління, економічна влада перестане бути такою привабливою і жаданою. Все стане на свої місця і вкладення у владу припинять бути найбільш рентабельними і втратять сенс. Тоді бізнес і влада відокремляться, держава за своєю суттю перестане буди олігархічною. А це матиме величезне економічне значення: з'явиться здорова економічна конкуренція, виникнуть передумови до подолання монополізму, підуть реальні інвестиції у бізнес. Це означатиме різке пожвавлення економіки, що приведе, у свою чергу, до підняття добробуту пересічних громадян, збільшення споживання, а отже й до подальшого розвитку економіки, і так по колу. Зростання економіки, стандартів життя, інтенсифікації відповідних політичних процесів – поверненню втрачених територій. Перед Україною розкриються двері всіх міжнародних об'єднань, оновиться втрачений її суверенітет.

Висновки. Проблеми МСБ України є надзвичайно важливими для розвитку країни та її енергетичної незалежності. За значущістю їх можна віднести до фундаментальних геологічних проблем Східної Європи. За своєю сутністю це проблеми вдосконалення управління цією галуззю економіки, запровадження в ній сучасних ефективних форм господарювання. Реалізація потенційних можливостей подальшого приросту наявних запасів і розвідки родовищ нових для України видів корисних копалин, з видобутком яких пов'язані потенційні можливості досягнення енергетичної і економічної безпеки держави, нарощування її експортного потенціалу, залежить від подолання відомчої корупції (корупції у видобувній галузі), збільшення обсягів проведення ГРР, а також запроваджування новітніх технологій у видобуванні. Розв'язання вказаних проблем потребує якісно інших підходів, засобів управління, принципово відмінних від традиційних методів вдосконалення управління.

Запропоновано вдосконалити регуляторну політику Держгеонадра, розглядати бюджетну програму розвитку МСБ, нормативні акти, що забезпечують її реалізацію як регуляторні акти. Відповідно до законодавства про регуляторну політику, потрібно виконати передбачені до цих актів вимоги (включення до цього процесу таких важливих етапів, як моніторинг дії, аналіз, оцінка ефективності правового акту та ін.

Доцільно запозичити досвід США – розробки чіткого законодавства у сфері видобування, надання права на придбання так званого повного земельного патенту, що об'єднує права як на поверхню, так і на надра землі. Корисним для використання може бути також і досвід у частині функціонування Бюро із землеустрою та надання дозволів на розробку корисних копалин. Саме наявність цих факторів усуває можливість прийняття суб'єктивних, нерідко злочинних рішень стосовно надання спецдозволів на видобування.

Пропонується побудова інноваційно-інвестиційного антикорупційного механізму надрокористування на основі виділення декількох принципів, складових цього механізму. По-перше – це максимальне зменшення питомої ваги людського фактору, перехід до нових інформаційних технологій в управлінні. По друге – це створення таких організаційних умов, за яких зловживання використанням бюджетних коштів стане неможливим. По-третє – це застосування в державному управлінні принципу субсидіарності. Розроблені одним з авторів

цієї публікації проєкт бажаної системи управління галуззю та модель переходу від чинної до пропонованої системи управління перебуває на етапі реєстрації авторського права на корисну модель. Особливо великий ефект у вигляді додаткових надходжень до бюджету, а також відповідних соціальних перетворень дасть широкомасштабне застосування підходу, що пропонується, у реформуванні усього державного управління економікою.

Список використаних джерел

Башмаков, Г.С. (1974). Право пользования недрами в СССР. Москва: Наука.

Бюджетний запит на 2017-2019 роки. Індивідуальний, Форма 2017-2. (н. д.). Архів Міністерства екології та природних ресурсів України за 2019 р.

Вінокуров, Я. (2018). Рада ухвалила закон, що відкриває інформацію про видобувну діяльність. Отримано із https://hromadske.ua/posts/rada-ukhvalyla-zakon-shcho-vidkryvaie-informatsiiu-pro-vydobuvnu-diialnist

Голова Держгеонадра зірвав міжурядову програму енергонезалежності на $5 млрд – Конгрес США. (2017). Отримано із https://www.5.ua/suspilstvo/holova-derzhheonadra-zirvav-mizhuriadovu-prohramu-enerhonezalezhnosti-na

Гошовський, С. В., Красножон, М. Д., Люта, Н. Г., Василенко, А. П., Костенко, М.М. (2014). Мінерально-сировинна база України. Стаття 1. Щодо необхідності внесення змін до загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року. *Мінеральні ресурси України*, 2, 5-8.

Експерти: в Україні запаси газу та нафти більші, ніж в Росії. (2010). Отримано із https://tsn.ua/groshi/eksperti-v-ukrayini-zapasi-gazu-ta-nafti-bilshi-nizh-v-rosiyi.html

Закон США "О Федеральном землепользовании" 1976 г. (2001). Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование, 4 (9), 43. Получено с http://dpr.ru/journal/journal_7_9.htm

Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року" (2012). № 4731-VI від 17.05.2012 р. Отримано із https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3268-17

Закон України "Про державну геологічну службу України". (1999). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 51, ст. 456.

Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". (2019). Отримано із http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.

Коваль, І. (2018). Мільйон за ліцензію: хто і як отримує дозволи на газовидобуток в Україні. Отримано із https://mind.ua/publications/20182281-miljon-za-licenziyu-hto-i-yak-otrimue-dozvoli-na-gazovidobutok-v-ukrayini

Корупція у Держгеонадра блокує енергонезалежність України, – міжнародні ЗМІ. (2017). Отримано із http://nikorupciji.org/2017/12/22/koruptsiya-u-derzhheonadra-blokuje-enerhonezalezhnist-ukrajiny-mizhnarodni-zmi/

Мухитдинов, Н.Б. (1972). Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука Каз.ССР.

Нерозвідані запаси газу в Україні найбільші у світі – експерти. (2010). Отримано із https://www.epravda.com.ua/news/2010/06/2/237050/

Перчик, А. И. (2002). Горное право. Учеб. для вузов. Москва: Изд. Дом. "Филология три".

Поширення корупції у сфері надрокористування та напрямки мінімізації. (н.д.). *Навчальні матеріали онлайн.* Отримано із https://pidruchniki.com/84025/finansi/poshirennya_

Прем'єр звинуватив попереднє керівництво Держгеонадр у корупції. (2019). Отримано 1 жовтня 2019 із http://oilreview.kiev.ua/2019/10/01/ premyer-zvinuvativ-poperednye-kerivnictvo-derzhgeonadr-u-korupci%D1%97/

Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку мінерально-сировинної бази та внесення змін до Порядку проведення геологорозвідувальних робіт за рахунок коштів державного бюджету. (2017). Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 301. Отримано із https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/301-2011-%D0%BF

Про затвердження Порядку проведення геологорозвідувальних робіт за рахунок коштів державного бюджету (із змінами та доповненнями). (2017). Постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.1999 № 83. Отримано із https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/83-99-%D0%BF

Робертсон, Дж. (1993). Аудит. Пер. с англ. М.: Контакт.

Селос, Б. (1996). Институт Генерального аудитора Норвегии: его место в государственной структуре. EUROSAI, 3, 25.

Сурілова, О. (2016). Управління геологічним вивченням надр. *Екологічне право*, 8, 88-92.

Сыродоев, Н.А. (1969). Правовой режим недр. М.: Юридическая литература.

Brigham, E. F., Houston, J.F. (2015). Fundamentals of Financial Management. 14th Edition. Amazon Kindle.

Economy of Ukraine. (н.д.). Отримано із https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/250214

U.S. Geological Survey. (н.д.). Official site. Отримано із https://www.usgs.gov/

USA zaniepokojone wysokim poziomem powszechnej korupcji w ukraińskich instytucjach państwowych związanych z ropą naftową i gazem. (2017). *Wschodnik. czwartek, 21 grudzień 2017.* Отримано 5 січня 2018 із wschodnik.pl › publicystyka › itemlist › tag ›…

References

Bashmakov, H.S. (1974). Pravo pol'zovanyya nedramy v SSSR. Moskva: Nauka. [in Russian]

Brigham, E. F., Houston, J.F. (2015). Fundamentals of Financial Management. 14th Edition. Amazon Kindle.

Byudzhetnyy zapyt na 2017-2019 roky. Indyvidual'nyy, Forma 2017-2. (n. d.). Arkhiv Ministerstva ekolohiyi ta pryrodnykh resursiv Ukrayiny za 2019 r. [in Ukrainian]

Economy of Ukraine. (н.д.). Retrieved from https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/250214

Eksperty: v Ukrayini zapasy hazu ta nafty bil'shi, nizh v Rosiyi. (2010). Retrieved from https://tsn.ua/groshi/eksperti-v-ukrayini-zapasi-gazu-ta-nafti-bilshi-nizh-v-rosiyi.html [in Ukrainian]

Holova Derzhheonadra zirvav mizhuryadovu prohramu enerhonezalezhnosti na $5 mlrd – Konhres SSHA. (2017). Retrieved from https://www.5.ua/suspilstvo/holova-derzhheonadra-zirvav-mizhuriadovu-prohramu-enerhonezalezhnosti-na [in Ukrainian]

Hoshovs'kyy, S. V., Krasnozhon, M. D., Lyuta, N. H., Vasylenko, A. P., Kostenko, M.M. (2014). Mineral'no-syrovynna baza Ukrayiny. Stattya 1. Shchodo neobkhidnosti vnesennya zmin do zahal'noderzhavnoyi prohramy rozvytku mineral'nosyrovynnoyi bazy Ukrayiny na period do 2030 roku. *Mineral'ni resursy Ukrayiny*, 2, 5-8. [in Ukrainian]

Koruptsiya u Derzhheonadra blokuye enerhonezalezhnist' Ukrayiny, – mizhnarodni ZMI. (2017). Retrieved from http://nikorupciji.org/2017/12/22/koruptsiya-u-derzhheonadra-blokuje-enerhonezalezhnist-ukrajiny-mizhnarodni-zmi/ [in Ukrainian]

Koval', I. (2018). Mil'yon za litsenziyu: khto i yak otrymuye dozvoly na hazovydobutok v Ukrayini. Retrieved from https://mind.ua/publications/20182281-miljon-za-licenziyu-hto-i-yak-otrimue-dozvoli-na-gazovidobutok-v-ukrayini [in Ukrainian]

Mukhytdynov, N.B. (1972). Pravovye problemy pol'zovanyya nedramy. Alma-Ata: Nauka Kaz.SSR. [in Russian]

Nerozvidani zapasy hazu v Ukrayini naybil'shi u sviti – eksperty. (2010). Retrieved from https://www.epravda.com.ua/news/2010/06/2/237050/ [in Ukrainian]

Perchyk, A. Y. (2002). Hornoe pravo. Ucheb. dlya vuzov. Moskva: Yzd. Dom. "Fylolohyya try". [in Russian]

Poshyrennya koruptsiyi u sferi nadrokorystuvannya ta napryamky minimizatsiyi. (n.d.). *Navchal'ni materialy onlayn*. Retrieved from https://pidruchniki.com/84025/finansi/poshirennya_ [in Ukrainian]

Prem'yer zvynuvatyv poperednye kerivnytstvo Derzhheonadr u koruptsiyi. (2019). Retrieved November 1, 2019 from http://oilreview.kiev.ua/2019/10/01/premyer-zvinuvativ-poperednye-kerivnictvo-derzhgeonadr-u-korupci%D1%97/ [in Ukrainian]

Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya heolohorozviduval'nykh robit za rakhunok koshtiv derzhavnoho byudzhetu (iz zminamy ta dopovnennyamy). (2017). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 25.01.1999 № 83. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/83-99-%D0%BF [in Ukrainian]

Pro zatverdzhennya Poryadku vykorystannya koshtiv, peredbachenykh u derzhavnomu byudzheti dlya rozvytku mineral'no-syrovynnoyi bazy ta vnesennya zmin do Poryadku provedennya heolohorozviduval'nykh robit za rakhunok koshtiv derzhavnoho byudzhetu. (2017). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 28.02.2011 № 301. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/301-2011-%D0%BF [in Ukrainian]

Robertson, Dzh. (1993). Audyt. Per. s anhl. M.: Kontakt. [in Russian]

Selos, B. (1996). Ynstytut Heneral'noho audytora Norvehyy: eho mesto v hosudarstvennoy strukture. EUROSAI, 3, 25. [in Russian]

Surilova, O. (2016). Upravlinnya heolohichnym vyvchennyam nadr. *Ekolohichne pravo*, 8, 88-92. [in Ukrainian]

Syrodoev, N.A. (1969). Pravovoy rezhym nedr. M.: Yurydycheskaya lyteratura. [in Russian]

U.S. Geological Survey. (н.д.). Official site. Retrieved from https://www.usgs.gov/

USA zaniepokojone wysokim poziomem powszechnej korupcji w ukraińskich instytucjach państwowych związanych z ropą naftową i gazem. (2017). *Wschodnik. czwartek, 21 grudzień 2017.* Retrieved January 5, 2018 from wschodnik.pl › publicystyka › itemlist › tag ›…

Vinokurov, Ya. (2018). Rada ukhvalyla zakon, shcho vidkryvaye informatsiyu pro vydobuvnu diyal'nist'. Retrieved from https://hromadske.ua/posts/rada-ukhvalyla-zakon-shcho-vidkryvaie-informatsiiu-pro-vydobuvnu-diialnist [in Ukrainian]

Zakon SSHA "O Federal'nom zemlepol'zovanyy" 1976 h. (2001). *Nedvyzhymost' y ynvestytsyy. Pravovoe rehulyrovanye*, 4 (9), 43. Retrieved from http://dpr.ru/journal/journal_7_9.htm [in Russian]

Zakon Ukrayiny "Pro zatverdzhennya Zahal'noderzhavnoyi prohramy rozvytku mineral'no-syrovynnoyi bazy Ukrayiny na period do 2030 roku" (2012). № 4731-VI vid 17.05.2012 r. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3268-17 [in Ukrainian]

Zakon Ukrayiny "Pro derzhavnu heolohichnu sluzhbu Ukrayiny". (1999). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR),* 51, st. 456. [in Ukrainian]

Zakon Ukrayiny "Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodars'koyi diyal'nosti". (2019). Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15. [in Ukrainian]

Надійшла до редколегії 11.05.19

O. Yuldashev, Dr. Sci. (Legal.), Prof.
Interregional Academy of Personnel Management;
M. Smokovich, Dr. Sci. (Legal.)
President of the Administrative Court of Cassation
within the Supreme Court of Ukraine;
O. Yuldashev, Cand.Sci. (Legal), Assoc. Prof.
Interregional Academy of Personnel Management;
S. Yuldashev, Dr. Sci. (Legal.),
ORCID ID 0000-0002-2033-4820
National Aviation University

INNOVATION AND INVESTMENT ANTI-CORRUPTION MECHANISM FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

It is substantiated that problems of the development of the mineral-raw material base of Ukraine (which, taking into account their importance, can be attributed to the fundamental geological problems of Eastern Europe), are problems of improving the management of this branch of the economy, the introduction of modern effective forms of management. This will ensure the energy independence of the country, its economic development, creation of additional jobs at the enterprises of the mineral complex and in related industries, and in the end - high standards of living of citizens. It is proved that the realization of potential opportunities for the further growth of existing stocks and exploration of new deposits for Ukraine, the extraction of which involves potential opportunities to achieve the country's energy and economic security, export potential increase, depends on solving a number of problems such as corruption (corruption in the extractive industry), insufficient volumes of exploration works, as well as a shortage of new technologies in mining. It is noted that these problems are associated with poor quality, inefficiency of management of the relevant branches of geology and mining (as well as the management of the country's economy as a whole). Solving these problems requires qualitative approaches, management tools, which are fundamentally different from the traditional methods of improving management. It is proposed to distinguish three types of such principles. First, it is the maximum reduction of the human factor, the transfer of such functions as control of the machines to the computers, the transition to new information technologies in management. Secondly, it is creation (to neutralize corruption risks from that part of the state apparatus, which is impossible to replace by the computer yet), of such organizational conditions, in which malversation of budget funds will become impossible. Thirdly, it is the application of the principle of subsidiarity in public administration. It is noted that one of the authors of this publication designed the desirable management system of the industry, as well as the model of transition from the current to the proposed management system is at the stage of registration of copyright to the utility model. It is emphasized that a particularly great effect, in the form of additional revenues to the budget, as well as relevant social transformations, will provide a widespread application of the proposed approach in reforming the entire state administration of the economy.

Keywords: mineral raw materials base; energy independence of the country; new technologies in mining; corruption in the mining industry; exploration of deposits; innovation and investment anticorruption mechanism of subsoil use; methods, principles, models of improvement of management.

А. Юлдашев, д-р юрид. наук, проф.
Межрегиональная академия управления персоналом;
М. Смокович, д-р юрид. наук,
Председатель Кассационного административного суда
в составе Верховного Суда Украины;
А. Юлдашев, канд. юрид. наук., доц.
Межрегиональная академия управления персоналом;
С. Юлдашев, д-р юрид. наук
ORCID ID 0000-0002-2033-4820
Национальный авиационный университет

О СОЗДАНИИ ИННОВАЦИОННО-ИНВЕСТИЦИОННОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Обосновано, что проблемы развития минерально-сырьевой базы Украины (их, исходя из важности, можно отнести к фундаментальным геологическим проблемам Восточной Европы) являются проблемами совершенствования управления этой отраслью экономики, внедрения в ней современных эффективных форм хозяйствования. Это обеспечит энергетическую независимость страны, ее экономическое развитие, создание дополнительных рабочих мест на предприятиях минерально-сырьевого комплекса и в смежных отраслях, а в итоге – высокие стандарты жизни граждан. Доказано, что реализация потенциальных возможностей дальнейшего прироста имеющихся запасов и разведки месторождений новых для Украины видов полезных ископаемых, с добычей которых связаны потенциальные возможности достижения энергетической и экономической безопасности государства, наращивание ее экспортного потенциала, зависит от решения ряда проблем, среди которых целесообразно выделить ведомственную коррупцию (коррупцию в добывающей отрасли), недостаточные объемы проведения геологоразведочных работ, а также дефицит новейших технологий в добыче. Отмечено, что указанные проблемы связаны с некачественностью, неэффективностью управления соответствующими отраслями геологии и добычи (как и управления экономикой страны в целом). Решение названных проблем требует качественно иных подходов, средств управления, принципиально отличных от традиционных методов совершенствования управления. Предложено выделять три вида таких принципов (составляющих инновационно-инвестиционного антикоррупционного механизма недропользования). Во-первых — это максимальное уменьшение удельного веса человеческого фактора, передача как можно большего количества функций управления машине, компьютеру, переход к новым информационным технологиям в управлении. Во-вторых – это создание (для нейтрализации коррупционных рисков со стороны той части госаппарата, которую невозможно пока заменить ЭВМ) таких организационных условий, при которых злоупотребление использованием бюджетных средств станет невозможным. В-третьих – это применение в государственном управлении принципа субсидиарности. Отмечено, что разработанные одним из авторов этой публикации проект желаемой системы управления отраслью, а также модель перехода от действующей к предлагаемой системе управления – находится на этапе регистрации авторского права на полезную модель. Подчеркнуто, что особенно большой эффект в виде дополнительных поступлений в бюджет, а также соответствующих социальных преобразований даст широкомасштабное применение предлагаемого подхода в реформировании всего государственного управления экономикой.

Ключевые слова: минерально-сырьевая база; энергетическая независимость страны; новейшие технологии в добыче; коррупция в добывающей отрасли; разведка месторождений; инновационно-инвестиционный антикоррупционный механизм недропользования; методы, принципы, модели совершенствования управления.