

*Легеза Ю. О.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
ДВНЗ «Національний гірничий університет»*

## ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

**Анотація.** Визначено, що формування публічно-сервісної моделі держави вимагає проведення трансформаційних реформ публічного управління в усіх сферах суспільного життя. Підкреслено, що дискусійною залишається проблема визначення поняття «публічне управління», визначення його механізму та особливостей реалізації. Автор підкреслює, що догматично невирішеним є питання приналежності публічного управління до предмета адміністративного права.

**Ключові слова:** адміністративно-правові основи, адміністративно-правові методи, адміністративно-правове регулювання, використання природних ресурсів, публічне управління.

Формування публічно-сервісної моделі держави вимагає проведення трансформаційних реформ публічного управління в усіх сферах суспільного життя. Однак при цьому дискусійною залишається проблема визначення поняття «публічне управління», визначення його механізму та особливостей реалізації. Крім того, догматично невирішеним є питання приналежності публічного управління до предмета адміністративного права. Наука адміністративного права у своєму становленні постійно перебуває у процесі трансформації, що пов'язується з особливостями історико-правового розвитку окремої країни. Командно-адміністративна система державного ладу, яка була характерною для радянського періоду розвитку української держави, вимагала врегулювання управлінських відносин на основі державного примусу та підпорядкування. Тому висловлюються думки щодо відсутності у змісті адміністративних відносин як об'єкта правового регулювання власне управлінської природи [1, с. 244].

Сфера використання природних ресурсів в Україні залишається однією з найбільш корумпованих сфер суспільного життя. Передусім, така ситуація пов'язується з можливістю отримання величезних прибутків, які не оподатковуються державою. В Україні постійно ведеться боротьба за право користування природними ресурсами, за право отримання прибутків від такої діяльності. Природні ресурси були, є і будуть головними причинами міжнаціональних та внутрішньодержавних суспільно-політичних конфліктів.

Складність визначення сутності та структури адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів полягає у відсутності єдиного підходу до трактування такої родової категорії. Достатньо часто категорію «адміністративно-правовий механізм» підмінюють категоріями суміжними – «конституційно-правовий механізм», «соціально-правовий механізм», «механізм державного управління», «механізм соціального управління». Отже, використовуючи дедуктивний метод наукового пізнання, необхідно визначити розуміння загальної родової категорії «адміністра-

тивно-правовий механізм публічного управління», на основі якого є можливим визначити специфіку адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Адміністративно-правовий механізм публічного управління загалом і в конкретних сферах зокрема має бути заснований на організаційно-правових координаційних методах, що визначають цілі діяльності суб'єкта публічного управління, його структуру, а також встановлюють права, повноваження та забезпечують реалізацію заходів відповідальності суб'єктів управління тощо. Якщо порівняти політико-правовий режим і тип держави, то можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм державного управління існує у будь-якій країні, тоді як забезпечення функціонування дієвого адміністративно-правового механізму публічного управління можливо лише в умовах реально функціонуючих демократичних політичних інститутів.

Застосування адміністративно-правових засобів формування та реалізації механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів вирішує проблеми цілеспрямованого впливу на взаємовідносини людини і природи, забезпечення стратегії та політики раціонального використання природних ресурсів та природних об'єктів. З позицією Ю.О. Тихомирова, який наголошує на імперативно-нормативному характері впорядкування організації й діяльності суб'єктів та об'єктів управління як головної ознаки адміністративно-правового регулювання, підкреслює, що його результатом має стати стійкий правовий порядок функціонування суспільних відносин [2, с. 314]. Ряд учених (Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов), визначають роль адміністративно-правових засобів як ефективних засобів, здатних впорядкувати, налагодити, визначити вектор розвитку, встановити певний порядок та справедливу взаємодію об'єктів та суб'єктів [3, с. 28]. Так само Б.В. Росинський та Ю.Н. Старилів вважають, що адміністративно-правове регулювання будь-якої сфери, зокрема сфери використання природних ресурсів, базується на ефективному управлінні органів державної влади, а також місцевого самоврядування, громадських об'єднань, які діють у рамках покладеної на них законодавством компетенції [4, с. 137]. Заслуговує на увагу позиція О.Ю. Амосова та Н.Л. Гавкалової, які з точки зору економічної науки визначають самодостатність механізму публічного управління, підкреслюючи його унікальні можливості щодо «діагностики» проблеми та пошуку шляхів її вирішення [5, с. 10].

Отже, можна зробити проміжний висновок, що адміністративно-правовий механізм публічного управління – це система встановлених законодавством елементів (процедур, проваджень, актів), що визначають сутність та особливості здійснення організаційно-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також громадських

об'єднань та інших інститутів громадського суспільства для реалізації цілей і завдань державної політики загалом і в окремих сферах (освіти, охорони здоров'я, використання природних ресурсів тощо) зокрема за умови забезпечення механізму політичної та юридичної відповідальності осіб, які виконують функції держави.

Загалом необхідно підкреслити, що категорія «адміністративно-правовий механізм публічного управління» є порівняно новою і такою, що вимагає подальшого осмислення, що ускладнює визначення її структури.

Структура адміністративно-правового механізму державного управління є порівняно визначеною і складається з норм адміністративного права, адміністративно-правових відносин, актів тлумачення норм адміністративного права й актів реалізації адміністративно-правових норм та відносин (І.П. Голосніченко) [6, с. 14]; Л.В. Коваль до його структури включає також і суб'єктів [7]; О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова до елементів механізму публічного управління в різних сферах суспільного життя відносять функції, методи, принципи, об'єкт, предмет, суб'єктів управління [5, с. 13].

Проблема корумпованості системи публічного управління сферою використання природних ресурсів в Україні існує, але при цьому про неї на загальнодержавному рівні не прийнято говорити. Намагання отримати прибутки, поширення ринкових відносин на сферу природокористування та експлуатації природних ресурсів стали причиною масштабної корумпованої незаконної торгівлі навколишнім середовищем. У сучасних умовах в Україні тривалий час функціонує безліч корумпованих схем обігу масштабних обсягів лісових ресурсів, корисних копалин, риби і морських тварин, земельних ділянок, інших природних ресурсів та відходів.

Поглиблення кризи публічного управління, на жаль, пов'язується передусім з низькою ефективністю екологічної політики держави, зокрема з недостатнім підвищенням ефективності правового регулювання адміністративних процедур у сфері використання природних ресурсів. Державна екологічна політика перебуває у стадії стагнації. Про це свідчить низка фактів. Зокрема, починаючи з 2015 року, не підготовлено і не оприлюднено звіт про стан навколишнього природного середовища в Україні, що входить до сфери повноважень Міністерства екології та природних ресурсів [8].

Зрештою, лише наприкінці 2016 року Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України) на офіційному сайті опублікувало доповідь про стан навколишнього природного середовища.

Отже, очевидним є висновок про невиконання Мінприроди України вимог Конституції України у частині забезпечення доступу до інформації про довкілля. У доповіді про стан навколишнього природного середовища Мінприроди України звітує про стан реалізації державної та регіональної екологічної політики у 2014 році, у році підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Однак згідно зі звітністю Мінприроди України за 2014 рік центральним органом державної виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища підготовлено близько 68 законопроектів (що склало близько 2% від загальної кількості законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України) [9; 10, с. 304]. Лише один з них став Законом України – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» від 09 квітня 2014 р. [11].

Які ж результати реалізації державної екологічної політики, вказані у звіті Мінприроди України у 2014 році? Вдалося провести ряд переговорів за участю представників Мінприроди України з членами Європейської Комісії з питань оцінки заходів, що були реалізовані в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища [10, с. 302–303]; проведено ряд науково-практичних заходів з питань охорони навколишнього природного середовища; з метою оновлення інформації про наявність місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища проведено аналіз матеріалів, наданих місцевими органами виконавчої влади [10, с. 302–303]; створено робочу групу з питань адаптації законодавства Європейського Союзу, членам цієї групи своєю чергою створено ще 7 робочих підгруп (за відповідними сферами) та забезпечено проведення їх засідань.

Достатньо «стримано» Мінприроди України звітувало про заходи, вжиті з метою підвищення рівня екологічної правосвідомості та екологічної освіти [10, с. 336–337], що виявилися у проведенні «2 відеоконференцій, 19 брифінгів та прес-конференцій керівництва Мінприроди України, близько 20 науково-практичних конференцій та семінарів, 7 засідань громадської ради при Мінприроди України за участі керівництва та фахівців міністерства; зустрічі Міністра з громадськими організаціями стосовно питань, пов'язаних з розв'язанням проблеми відходів на загальнодержавному та регіональному рівнях».

При цьому у доповіді про стан навколишнього природного середовища у частині не зазначено, що забезпечено запобігання корупції у сфері використання природних ресурсів. Зокрема, зазначено, що у 2014 році не проведено жодної державної екологічної експертизи [10, с. 16]. Забезпечення прозорості дозвольно-ліцензійних процедур у сфері використання природних ресурсів також проводиться дуже повільними темпами. Надання лише однієї адміністративної послуги у сфері використання природних ресурсів, починаючи з 2016 року, стало можливим у електронній формі. Це подання декларації про відходи та форму декларації про відходи, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 118 від 18 лютого 2016 року [10].

Протягом 2015 року електронна система подання декларацій про відходи працювала в режимі дослідної експлуатації – декларації приймалися кількома дозволяючими органами, зокрема департаментом екології та природних ресурсів Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Наразі дослідну експлуатацію завершено, і інформацію щодо подальшої роботи он-лайн сервісу буде оприлюднено додатково.

Однак у системі адміністративних послуг у сфері охорони навколишнього природного середовища органами центральної виконавчої влади надається близько 60 послуг, при цьому їх загальна кількість становить понад 1200. За таких умов зберігається суб'єктивний фактор прийняття управлінських рішень, що не сприяє подоланню корупції у досліджуваній сфері. Зрештою, Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [12] не визначено особливостей подолання корупції у цій сфері. Не існує спеціальних програм подолання екологічної некомпетентності посадових осіб, їхнього низького рівня екологічної правосвідомості щодо національної безпеки України.

Отже, відсутність державної стратегії подолання корупції у сфері використання природних ресурсів, незабезпечення принципу оперативності доступу до екологічної інформації, повіль-

ні темпи впровадження системи електронного врядування у сферу адміністративних процедур з використання природних ресурсів у поєднанні з низьким рівнем екологічної освіти та нігілістичного ставлення суспільства до необхідності вирішення екологічних проблем не сприяють збереженню, відновленню та раціональному використанню природних ресурсів.

#### *Література:*

1. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 2002. – 699 с.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття) : посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпін, 1998. – 108 с.
3. Державне управління : Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій / Л.В. Коваль. – 3-тє вид. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОРМ Грін Д.С. – 2016. – 350 с.
6. Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.
7. Порядки денних пленарних засідань Верховної Ради України за 2014 рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://portal.rada.gov.ua/meeting/search?search\\_convocation=7&search\\_session=0&search\\_string=&search\\_type=2&submit=Знайти](http://portal.rada.gov.ua/meeting/search?search_convocation=7&search_session=0&search_string=&search_type=2&submit=Знайти).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру : Закон України від 09 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 23. – Ст. 873.
9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
10. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». – Спеціальний випуск – Березень, 2015. – 226 с.
11. Россинский Б.В. Административное право : учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / Б.В. Россинский,

Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2009. – 928 с.

12. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М. : Тихомиров М.Ю., 2001. – 652 с.

#### **Легеца Ю. А. Задачи и функции публичного управления в сфере использования природных ресурсов**

**Аннотация.** Определено, что формирование публично-сервисной модели государства требует проведения трансформационных реформ публичного управления во всех сферах общественной жизни. Подчеркнуто, что дискуссионной остается проблема определения понятия «публичное управление», определение его механизма и особенностей реализации. Автором подчеркивается, что догматически нерешенным является вопрос принадлежности публичного управления к предмету административного права.

**Ключевые слова:** административно-правовые основы, административно-правовые методы, административно-правовое регулирование, использование природных ресурсов, публичное управление.

#### **Legeza Yu. The tasks and functions of public administration in the sphere of the use of natural resources**

**Summary.** It is determined that the formation of a public service model of the state requires the implementation of transformational reforms in public administration in all spheres of public life. It is emphasized that the problem of definition of the concept of “public administration”, definition of its mechanism and features of implementation remains debatable. The author emphasizes that the question of the ownership of public administration to the subject of administrative law is dogmatically unresolved.

**Key words:** administrative and legal bases, administrative and legal methods, administrative and legal regulation, use of natural resources, public administration.