

УДК 342.9

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

Постановка проблеми. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, метою якої є вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни [1].

Крім того, визначення напрямів удосконалення організації місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 [2], Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [3].

Проте результативність діяльності органів публічної адміністрації залежить, у першу чергу, від наслідків виконання функцій публічного адміністрування, в тому числі й у сфері використання та охорони надр.

Адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування вищезазначеною галуззю визначає саме зв'язок, рівень взаємодії його елементів, з метою ефективного виконання покладених обов'язків та досягнення мети щодо вагомого результату. Отже, дослідження такого механізму та встановлення його складників має комплексно визначити напрямки проведення подальших реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання адміністративно-правового механізму публічного адміністрування та його елементів, у тому числі в галузі використання та охорони надр займалися та продовжують займатись такі вчені, як Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Н.В. Матюхіна, С.І. Чернов та інші.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є встановлення найбільш ефективного дієвого адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері використання та охорони надр. Завданням при цьому є аналіз різних наукових підходів та концепцій різних авторів, надання наукового визначення поняття.

Результати дослідження. У науках, присвячених теорії управління, питанням механізму публічного адміністрування приділяється значна увага. Науковці-представники управлінської науки, приміром, наступним чином визначають механізм публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забез-

печують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони в містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [4].

Гоголев О.М. у поняття механізму публічного адміністрування включає систему правових важелів і організаційних заходів, що спрямовані на реалізацію поставлених завдань перед публічною адміністрацією [5]. Зустрічається і підхід, за яким механізм публічного адміністрування уявляється авторам чітко вибудованими послідовностями дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування [6]. Є підхід, за яким механізм публічного адміністрування визначений як організаційний вплив правових засобів, що дозволяє в тому чи іншому ступені досягати поставлених цілей, тобто результативності та ефективності [7].

У попередніх розділах ми дійшли висновку, що за своєю природою публічне адміністрування є сучасною формою публічного управління. Виходячи з даної логіки, визначення поняття механізму публічного управління мають цілком підходити і до поняття механізму публічного адміністрування як окремої форми публічного управління.

У теорії управлінських наук механізм публічного адміністрування і публічного управління уявляється науковцями і як сукупність методів, і сукупність засобів та цілей, і як певна послідовність дій тощо. Як бачимо, єдиного, методологічно прийнятного підходу не існує, й у різних авторів досить полярні тлумачення даної категорії, які не піддаються їх приведенню до спільного знаменника. При цьому різними авторами вказується на наявність різних механізмів публічного адміністрування – організаційних, правових, соціальних, інституційних, політичних, економічних, інформаційних та інших.

На наш погляд, наука адміністративного права в цій частині, на відміну від інших соціальних наук, оперує унікальною категорією «правовий механізм», поняття якого має відносно стабільне визначення в теоретичній юриспруденції і належним чином досліджене. А враховуючи, що відносини публічного адміністрування в переважній більшості

випадків носять правовий характер і є правовідносинами, то поняття правового механізму цілковито слушно може характеризувати публічне адміністрування і бути екстрапольованим на нього. Щоправда, слід зазначити, що поняття «правового механізму» чи «механізму правового регулювання» здебільшого притаманне пострадянській теоретичній юриспруденції і в західній правовій традиції зустрічається рідко, а отже, майже не досліджується [8].

При цьому різні автори в складові елементи правового механізму включають і правові норми, і сукупність органів, і правові режими, правовідносини, права та обов'язки, методи регулювання тощо. Різні підходи авторів різняться в кількості та видовій характеристиці основних елементів правового механізму. Але при цьому, при всій різниці суб'єктивних інтерпретацій незмінними елементами правового механізму залишаються нормативно-правове регулювання та організаційно-інституційне забезпечення відповідних правовідносин (сукупність органів).

Враховуючи наведене, для цілей конкретизації нашого дослідження будемо виходити з гіпотези про те, що обов'язковими елементами правового механізму є нормативно-правове та організаційне забезпечення (тобто відповідна сукупність норм та органів, на які покладається забезпечення відповідної правової мети).

Адміністративно-правова наука, деталізуючи досягнення теоретичної юриспруденції, сформулювала низку підходів щодо поняття правового механізму управління.

Механізм управлінської діяльності в теорії адміністративного права визначається як система елементів або частин елементів, за допомогою яких забезпечується організація процесу управління та результативний управлінський вплив на процес функціонування системи, тобто забезпечується необхідна динаміка системи [9]. Хоча при цьому адміністративістика здебільшого проводить свої пошуки в царині дослідження механізмів саме державного управління.

Так, В.Б. Авер'янов це поняття визначає наступним чином: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складниками зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [10].

Бакуменко В.Д., Князев В.М. зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального ме-

ханізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [11].

Федорчак О.В. вважає, що механізми державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [12].

Атаманчук Г. стверджує, що механізми управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізми державного управління, на його думку, – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізми формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [13].

Вищезазначений нами підхід, який розглядає публічне адміністрування як форму публічного управління, яке, у свою чергу, включає в себе державне управління та інші види публічної управлінської діяльності, дозволяє екстрапольовати наведені вище підходи державного управління і до публічного адміністрування, уточнюючи лише суб'єктний склад цих правовідносин.

Шатило О.А. надає таке визначення механізму публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей [14].

Звичайно, що це визначення не відображає юридичної специфіки механізму публічного адміністрування, оскільки розроблялося в галузі управлінських наук.

Волков А.М. сформулював, на наш погляд, перехідне визначення механізму публічного адміністрування, проміжне між суто юридичним та управлінським, яке так визначає механізм публічного адміністрування: це система різноманітних за своєю природою та функціями юридичних засобів, які дозволяють досягати його цілей [15].

На нашу думку, унікальність юридичного підходу полягає в тому, що правознавство розглядає будь-яке явище соціального буття виключно крізь призму правовідносин, його ролі та місця в системі правових зв'язків. А специфіка публічного адміністрування в суспільстві, особливо тієї його частини,

яка є державним управлінням, полягає в тому, що державне управління не існує поза межами правовідносин. Якщо державне управління за своєю природою пов'язане зі здійсненням державно-владного впливу державних органів на суспільство і конкретних суб'єктів (виконавців, підлеглих тощо), то такий вплив завжди здійснюється в правовій формі або у формі нормативних актів, або у формі реалізації владних повноважень індивідуальної дії, актів управлінського характеру, але які знову ж таки передбачені в повноваженнях (компетенції) органу управління, що закріплюється у відповідних нормативних актах адміністративно-правової спрямованості. Виключення хіба що може становити той сегмент публічного адміністрування, який не є державним чи самоврядним, а саме громадський сектор. Державні органи й органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень і учасники публічного адміністрування здійснюють свій вплив (реалізують владну компетенцію) виключно правовим шляхом. Громадськість має можливість здійснювати громадські впливи і поза межами правового регулювання, діючи не тільки у сфері права, але й моралі, суспільної думки, громадського осуду, публічного інформування. Так, приміром, ради громадського контролю, які створюються зараз при різноманітних державних інституціях, за своїми повноваженнями можуть зупинити прийняття чи неприйняття певного рішення державною адміністрацією певного органу, що подекуди передбачено в статутних повноваженнях таких органів громадського контролю при державних органах. При цьому якщо статутні повноваження певного дорадчого громадського органу не передбачають імперативного права блокування владного рішення державного органу, то громадськість має можливість справити позанормативно-правовий вплив на прийняття владного рішення шляхом привернення уваги, медійного висвітлення проблеми, проведення різноманітних акцій висловлення думок, протестів, поширення інформації через соціальні мережі. Подекуди такі впливи за своєю дієвістю і результативністю є більш ефективними, аніж реалізація нормативно передбачених повноважень, особливо в тих суспільствах, де громадська активність є високою.

Враховуючи все вищезазначене та виходячи із презумпції правового опосередкування соціально-управлінських правовідносин, вважаємо за правильне визначити поняття «правовий механізм публічного адміністрування» як сукупність організаційно-інституційних засобів та нормативно-правового забезпечення, що спрямовані на реалізацію мети і завдань публічного адміністрування у відповідній сфері.

При цьому механізм публічного адміністрування у сфері використання і охорони надр є конкретно-галузевим проявом загального поняття механізму публічного адміністрування в цілому.

Якщо виходити із загальних положень гірничого законодавства і визначення публічного адміністрування в галузі використання і охорони надр, яке нами

було сформульовано в попередніх розділах, що сфера використання і охорони надр включає в себе сфери геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин, будівництва підземних і наземних споруд, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, охорону надр і навколишнього природного середовища, то цілковито обґрунтованим підходом буде визначити *правовий механізм публічного адміністрування в галузі використання і охорони надр як сукупність організаційно-інституційних, функціонально-правових засобів та нормативно-правового забезпечення, що спрямовані на забезпечення взаємодії суб'єкта та об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації під час надання публічних послуг та забезпечення публічних сервісів у галузі геологічного вивчення надр, видобутку корисних копалин, будівництва підземних і наземних споруд, не пов'язаних з видобутком корисних копалин, охорону надр і навколишнього природного середовища.*

Реалізація дії механізму публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр як форми управлінської діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий характер суб'єктів адміністрування щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у сфері регулювання відносин, пов'язаних з використанням та охороною надр, здійснюється за певними базовими правилами (закономірностями), які є характерними як для будь-якої управлінської діяльності, так і характерними виключно для публічного адміністрування в досліджуваній галузі. Такі правила за їх юридичним змістом можна охарактеризувати як принципи.

Висновки. Проаналізувавши поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування в галузі використання та охорони надр, можливо зробити висновок, що надане наукове визначення має не тільки академічне, науково-теоретичне значення, але воно наповнене і практичним змістом, оскільки дає можливість говорити про комплексний характер взаємодії суб'єктів та об'єктів, дозволяє більш чітко та в нерозривному зв'язку визначити напрями подальшого реформування органів публічної адміністрації в цій сфері, з метою досягнення найбільш ефективного результату суспільного блага.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р: «Деякі питання реформування державного управління України», яким затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249175778>
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. Офіційний вісник України. 2014 р. № 30. Ст. 831.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. Офіційний вісник України. 2014 р. № 70. Ст. 1966.

4. Оболенський О.Ю., Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукова розробка. К.: НАДУ, 2011. С. 12.
5. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория. Экономика, налоги, право. 2015. № 3. С. 143.
6. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів усіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. С. 66. 97 с.
7. Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. М.: «Проспект», 2017. С. 36.
8. Матвеева Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии. Экологическое право. 2010. № 2. С. 24.
9. Управління в митній службі: підручник / Ю.Д. Кунев, І.М. Коросташова, А.В. Мазур, С.П. Шапошник; за ред. Ю.Д. Кунева; Державна митна служба України, Академія митної служби України. К.: ЦНЛ, 2006. 408 с.
10. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавництво ТОВ Сонмі, 1999. С. 36.
11. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. С. 125.
12. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання. 2008. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua>
13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 86.
14. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. С. 35.
15. Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. М.: «Проспект», 2017. С. 36.

Максименцева Н.О. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

У статті автором аналізується поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування, складники такого механізму, визначені різними вченими. Враховуючи ступінь новизни та розроблення поняття публічного адміністрування в науці адміністративного права, автором вивчено наукові підходи визначення поняття механізму державного та публічного управління та їхніх складових, а також запропоновано власне визначення такого поняття. При цьому основними елементами його визначається сукупність організаційно-інституціональних, функціонально-правових засобів, їх нормативно-правове забезпечення. Досліджено автором комплексність характеру взаємодії суб'єктів та об'єктів адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері використання та охорони надр. Така концепція дозволяє більш чітко та в нерозривному зв'язку визначити напрями подальшого реформування органів публічної адміністрації в цій сфері.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративно-правовий механізм, механізм публічного адміністрування, публічне управління, використання та охорона надр, правовідносини публічного адміністрування у сфері використання і охорони надр.

Максименцева Н.А. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ОТРАСЛИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

В данной статье автором анализируется понятие административно-правового механизма публичного администрирования, составляющих такого механизма, изложенные разными учеными. Учитывая степень новизны та разработку понятия публичного администрирования в науке административного права, автором изучены научные подходы определения понятия механизма государственного и публичного управления, их составляющих. Проанализирован содержание концепций, данных разными исследователями относительно элементов административно-правового механизма публичного администрирования в отрасли охраны недр, автор приводит собственное определение такого понятия. При этом основными элементами его называются совокупность организационно-институциональных, функционально-правовых средств и их нормативно-правового обеспечения. Исследована автором комплексность характера взаимодействия субъектов и объектов административно-правового механизма публичного администрирования в сфере использования и охраны недр. Такая концепция дает возможность более четко и целостно определить направления дальнейшего реформирования органов публичной администрации в этой сфере.

Ключевые слова: публичное администрирование, административно-правовой механизм, механизм публичного администрирования, публичное управление, использование и охрана недр, правоотношения публичного администрирования в сфере использования и охраны недр.

Maksimentseva N.O. LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SUBSOIL USE AND PROTECTION

The issue of public administration in subsoil use and protection is of high importance for Ukraine since it is strongly linked to energy security of the state as well as it shall facilitate the people of Ukraine to efficiently implement its propitiatory rights towards natural resources and redistribution of national wealth.

This article is devoted to the analysis of the legal mechanism of public administration in the area of subsoil use and protection in Ukraine. The main approaches to studying the essence of legal mechanism of public administration in the named area as well as its tasks, functions and methods are analyzed in the article. It is concluded in this article that legal relationship in the field of public administration of subsoil use and protection is characterized by specifics of its subject (development of natural resources) and its subjects (bodies of public administrations).

The author suggests that the legal mechanism of public administration in the area of public administration of subsoil use and protection directs to interactions between public administration subjects and objects.

So the subjects who administer the sphere of subsoil use and protection are:

- state executive bodies;
- local self-government bodies;
- other bodies who execute the delegated functions (by public authorities).

As it is stipulated in the Article 11 of the Subsoil Code of Ukraine the authorities that administer the industry are limited to executive bodies and local governments. In particular it is stipulated in the Code that public administration in geological exploration, production and protection of subsoil is carried out by the Ukraine's Cabinet of Ministers; central public authority responsible for state environmental protection policies; central public authority in charge of implementation of state geological exploration and efficient subsoil use policies; central authority in charge of state health and safety control policies; public authorities in the Autonomous Republic of Crimea; local executive bodies and other state authorities and local self-government authorities in compliance with laws of Ukraine.

It is also emphasized that the essence of legal mechanism of public administration in subsoil use and protection is reflected in the scope of powers and authorities, which are exercised by means of official functions that are aimed at designated targets.

Key words: public administration, legal administrative mechanism, mechanism of public administration, subsoil use and protection, administrative legal relations, legal mechanism of public administration, legal relations in the area of public administration in the field of subsoil use.