

# Сутність та структура адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів

## *The nature and structure of the administrative and legal mechanism for public administration in sphere of use of natural resources*

Юлія Легеза

### Ключові слова:

*адміністративно-правовий механізм, використання природних ресурсів, природо-ресурсний потенціал, державне управління, публічне управління.*

### Key words:

*administrative and a legal mechanism, use the natural resources, natural resource potential, state management, public management.*

Природні ресурси – національне багатство українського народу, основа його економічного розвитку та соціального добробуту. Першочерговим завданням державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища є гармонізація законодавства України та Європейського Союзу, забезпечення раціонального використання природних ресурсів, збереження їх якості та вжиття заходів для їх відновлення.

У науковій роботі В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, О.В. Леонової, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Тимощука та інших учених досліджено ряд особливостей реалізації механізму публічного управління в цілому та в різних сферах зокрема. Однак, у поєднанні питання публічного управління та використання природних ресурсів залишені поза увагою науковців, що визначило мету цієї наукової роботи.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба у проведенні наукових досліджень проблем публічного управління у сфері використання природних ресурсів, у теоретичному обґрунтуванні необхідності введення до національного правового поля категорії адміністративної процедури; розробці оптимізованих алгоритмів взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації у цьому напрямі; забезпеченні комплексності заходів при імplementації міжнародних норм у вітчизняне законодавство, у тому числі при запровадженні міжнародних стандартів забезпечення якості природних ресурсів.

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

Визначення сутності поняття «адміністративно-правовий механізм публічного управління у сфері природних ресурсів» вимагає з'ясування окремих складових його частин: по-перше, необхідно зрозуміти, чим є категорія «механізм публічного управління», по-друге, – «адміністративно-правовий механізм публічного управління у сфері використання природних ресурсів».

Слід зазначити, що українськими вченими напрацьовано чимало матеріалів щодо визначення змісту категорії «механізм державного управління», і фактично мінімальна увага приділена визначенню поняття «механізм публічного управління». Наведемо визначення поняття «механізм державного управління», що запропоновані вченими різних блоків гуманітарних наук.

Більшість досліджень, присвячених визначенню сутності поняття «механізм державного управління» виділяють комплексність взаємозв'язків його складових елементів, взаємовплив об'єкта та суб'єкта управління тощо. Зокрема, Н.В. Мирна підкреслює, що будь-який механізм управління повинен у повній мірі відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків, при цьому наголошуючи на необхідності відповідності цілей та системної природи державного управління в конкретних сферах суспільного буття, що передбачає обґрунтований потребами галузі консолідований чи інкорпоративний підхід до систематизації нормативно-правових актів, що здатен забезпечити законну реалізацію інтересів та потреб у визначеній галузі<sup>1</sup>.

Н.Р. Нижник та О.А. Машкова підкреслюють, що «забарвлення» механізму державного управління означає сукупність внутрішніх (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішніх (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) факторів, а його складовими елементами є в тому числі цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали<sup>2</sup>. До структури механізму державного управління також відносять практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей<sup>3</sup>. В.Я. Малиновський наголошує, що механізм державного управління має базуватися на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління<sup>4</sup>.

При цьому в літературі зустрічаємо й спроби визначити особливості власне адміністративно-правового механізму державного управління, зокрема С.Т. Гончаруком така категорія охарактеризована як система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері державного управління<sup>5</sup>.

Доволі суперечливим виглядає висновок Т.Д. Чеканової про те, що «адміністративний механізм управління передбачає, що вся діяльність органу публічної влади побудована на жорсткому підпорядкуванні об'єктів управління, на суворому виконанні вказівок, що, здебільшого, засновано на примусі»<sup>6</sup>: тут дослідницею вочевидь відбувається злиття категорій «державне управління» та «публічне управління». Варто підкреслити, що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність на все суспільство<sup>7</sup>. Тоді як основними рисами публічного управління є гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень, задоволення приватноправових інтересів, залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. Також вимогою реалізації принципів публічного управління в усіх сферах суспільного життя є необхідність впровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади, дотримання принципів прозорості та можливості громадського обговорення при прийнятті управлінських рішень і актів.

Адміністративно-правовий механізм публічного управління в цілому та 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 провести паралелі між політико-правовим режимом і типом держави, то можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм державного управління існує в будь-якій країні, тоді як забезпечення функціонування дієвого адміністративно-правового механізму публічного управління можливе лише в умовах реально функціонуючих демократичних політичних інститутів.

<sup>1</sup> Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н.В. Мирна // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_20)

<sup>2</sup> Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : [навчальний посібник] / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; за загл. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – С. 37, 49.

<sup>3</sup> Державне управління : [словник-довідник] / за загл. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 116–117.

<sup>4</sup> Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид. допов. і виправ. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – С. 103.

<sup>5</sup> Гончарук С.Т. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Т. Гончарук. – К., 2000. – С. 23.

<sup>6</sup> Чеканова Т.Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.Д. Чеканова ; Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. – Одеса, 2008. – С. 10.

<sup>7</sup> Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – С. 11.

Цікавим, на нашу думку, є підхід Г.В. Атаманчука, який зазначає, що лише завдяки взаємовідносинам суб'єкта управління з об'єктом можуть створюватися фактори розвитку та визначає їх терміном «соціально-механізм формування та реалізації державного управління». Під ним автор розуміє «сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси та цілі суспільства в керуючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично призводить їх до життя, спираючись на державну владу»<sup>8</sup>.

Хотілося би виділити дослідження Т.Д. Чеканової, якій вдалося обґрунтувати взаємозв'язок і взаємовплив механізмів політичного управління та державного управління, що в сукупності характеризують спроможність адміністративно-правового механізму публічного управління задовольняти суспільні потреби та інтереси<sup>9</sup>.

Цей висновок певною мірою базується на досягненні науки публічного управління та адміністрування, що почала формуватися у країнах Західної Європи та США, починаючи з 1972 р., коли Десмонд Кілінг визначив публічне управління як «пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»<sup>10</sup>. Категорія публічного управління покладена в основу реалізації Програми розвитку ООН і розуміється як «галузь практики та теорії, що зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності»<sup>11</sup>. Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки й реалізації державної політики<sup>12</sup>.

Р.С. Мельником обстоюється позиція, що під публічним управлінням розуміється зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень і впровадженням у життя положень Конституції та законів України<sup>13</sup>, при цьому він наголошує, що така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права.

Про складну систему об'єкта публічного управління говорять і економісти, визначаючи, що публічна влада реалізується на трьох рівнях – державному, місцевому й громадському (О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова)<sup>14</sup>.

Суміжною категорією з публічним управлінням є публічне адміністрування. Можна виділити підхід О. Мороза, який зазначає, що публічне адміністрування відштовхується від необхідності побудови та безперебійного функціонування чіткої ієрархічної владної системи, яка базується на беззастережному дотриманні максимально стандартизованих правил (з корінням у моделі ідеальної бюрократії Макса Вебера), то публічне управління спрямоване на надання якісних публічних послуг із досягненням максимально можливої ефективності. Отже, у центрі уваги цього підходу перебуває вже не владна організаційна структура, а людина<sup>15</sup>.

Застосування адміністративно-правових засобів формування та реалізації механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів вирішує проблеми цілеспрямованого впливу на взаємовідносини людини та природи, забезпечення стратегії й політики раціонального використання

<sup>8</sup> Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – С. 125.

<sup>9</sup> Чеканова Т.Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.Д. Чеканова ; Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса, 2008. – С. 9.

<sup>10</sup> Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen & Unwin, 1972. – P. 15.

<sup>11</sup> Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

<sup>12</sup> Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – P. 12–13.

<sup>13</sup> Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1 (3). – С. 13.

<sup>14</sup> Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2015. – С. 10.

<sup>15</sup> Мороз О. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності / О. Мороз // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 42.

природних ресурсів і природних об'єктів. Ю.О. Тихомиров, який наголошує на імперативно-нормативному характері впорядкування організації та діяльності суб'єктів і об'єктів управління, як головної ознаки адміністративно-правового регулювання, підкреслює, що його результатом має стати стійкий правовий порядок функціонування суспільних відносин<sup>16</sup>. Ряд учених (Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов), визначаючи роль адміністративно-правових засобів як ефективних, здатних впорядкувати, налагодити, визначити вектор розвитку, встановити певний порядок і справедливу взаємодію об'єктів та суб'єктів<sup>17</sup>. Так само Б.В. Россинський та Ю.Н. Стариков вважають, що адміністративно-правове регулювання будь-якої сфери, у тому числі сфери використання природних ресурсів, базується на ефективному управлінні органів державної влади, а також місцевого самоврядування, громадських об'єднань, що діють у рамках покладеної на них законодавством компетенції<sup>18</sup>. Такою, що заслуговує на увагу, є позиція О.Ю. Амосова та Н.Л. Гавкалової, які, з точки зору економічної науки, визначають самодостатність механізму публічного управління, підкреслюючи його унікальні можливості до «діагностики» проблеми та пошуку шляхів її вирішення<sup>19</sup>.

Отже, можна зробити проміжний висновок, що адміністративно-правовий механізм публічного управління – система встановлених законодавством елементів (процедур, проваджень, актів), що визначають сутність і особливості здійснення організаційно-розпорядчої діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань та інших інститутів громадського суспільства для реалізації цілей і завдань державної політики в цілому і, зокрема, в окремих сферах (освіти, охорони здоров'я, використання природних ресурсів тощо) за умови забезпечення механізму політичної та юридичної відповідальності осіб, які виконують функції держави.

У цілому необхідно підкреслити, що категорія «адміністративно-правовий механізм публічного управління» є відносно новою й такою, що вимагає подальшого осмислення, що ускладнює визначення його структури. Якщо структура адміністративно-правового механізму державного управління є відносно визначеною та складається з норм адміністративного права, адміністративно-правових відносин, актів тлумачення норм адміністративного права й актів реалізації адміністративно-правових норм та відносин (І.П. Голосніченко)<sup>20</sup>, то Л.В. Коваль до його структури включає також і суб'єктів<sup>21</sup>, а 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<sup>22</sup>.

В.І. Теремецький до ознак адміністративно-правового механізму регулювання суспільних відносин відносить: 1) адміністративно-правові норми; 2) імперативні методи; 3) публічний характер відносин; 4) мета – забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, належного функціонування громадянського суспільства та держави<sup>23</sup>. По суті, названі вченим ознаки адміністративно-правового механізму регулювання є частково його елементами.

В.В. Галушко та О.М. Єщук вважають, що адміністративно-правове регулювання: має цілеспрямований характер, оскільки є певним регулятором суспільних відносин, упорядковуючи їх за допомогою адміністративно-правових норм; має певний предмет і сферу правового впливу, що усвідомлюються суб'єктами адміністративного права й суспільством та мають для них певне значення; спрямоване на досягнення основної мети адміністративного права – забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави; забезпечується, передусім, на основі реалізації адміністративно-правового методу правового регулювання, при цьому невіддані фізичні та юридичні особи безпосе-

<sup>16</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 314.

<sup>17</sup> Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – С. 28.

<sup>18</sup> 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. – С. 137.

<sup>19</sup> Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2015. – С. 10.

<sup>20</sup> Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття): [посібник] / І.П. Голосніченко. – Ірпін, 1998. – С. 14.

<sup>21</sup> Коваль Л.В. Адміністративне право: [курс лекцій] / Л.В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – Вид. 3. – 208 с.

<sup>22</sup> Публічне управління: теорія та практика: [збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління]. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2015. – С. 13.

<sup>23</sup> Теремецький В.І. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування: сутність та особливості / В.І. Теремецький // Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 105–106.

редньо між собою не взаємодіють у публічному аспекті, невід'ємним елементом зв'язку між ними є суб'єкт публічної адміністрації, що пов'язує адміністративно-правове регулювання в єдину збалансовану систему; має організаційний та впорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних правових елементів (методів, засобів, типів, елементів механізму адміністративно-правового регулювання та ефективності); має визначені стадії, що передбачають, насамперед, правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних публічних прав і юридичних адміністративних обов'язків та їх реалізацію<sup>24</sup>.

У цілому до структури адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів входять суб'єкти таких відносин. Такими суб'єктами звичайно є: державні органи (законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власник (представник, менеджер, уповноважений власник); громадські об'єднання, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації громадян України, іноземці, особи без громадянства<sup>25</sup>. Не можна погодитися з висновком В.С. Єршової, що до суб'єктів адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів не належать громадські об'єднання природоохоронного спрямування, які взаємодіють із зазначеними органами державної влади та виконують покладені на них завдання в певному напрямі<sup>26</sup>. Не природоохоронне спрямування діяльності громадського об'єднання не означає по суті його здатність формулювати й реалізовувати державну політику у сфері забезпечення раціонального використання природних ресурсів та збереження природно-ресурсного потенціалу України. Наприклад, партія зелених як партія, що мала представництво у Верховній Раді України 5,4% у 1998–2002 рр., не підготувала жодного проекту Закону України у сфері охорони навколишнього природного середовища, і, не зважаючи на вже тривалий строк її існування – 25 років (станом на листопад 2016 р.), немає жодного визначного досягнення<sup>27</sup>.

О.А. Улютіна підкреслює як висновок, що обов'язковою ознакою механізму адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища є легітимність влади, що дозволяє перебороти негативні явища в період надзвичайних ситуацій соціального та природно-техногенного характеру, які зростають у зв'язку із сучасними глобальними явищами в екології та з урахуванням зношеності промислового устаткування в нашій державі<sup>28</sup>. Науковець вважає, що, у широкому значенні, адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища та природокористування – це діяльність уповноважених органів виконавчої влади, яка ґрунтується на нормах права та спрямована на збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення безпеки населення від негативного впливу навколишнього природного середовища та природокористування<sup>29</sup>.

Отже, можна зробити проміжний висновок, що адміністративно-правовий механізм публічного управління у сфері використання природних ресурсів має бути спрямований на забезпечення адміністративно-правових, економічних, організаційних і процесуальних гарантій та умов виконання державними й недержавними суб'єктами передбачених у законодавстві положень і досягнення ефективної взаємодії органів державної влади з іншими суб'єктами, унаслідок якої будуть дотримуватися права людини на сприятливе для життя та здоров'я навколишнє природне середовище, його охорону у разі порушення.

Реалізація адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів забезпечується сукупністю адміністративно-правових засобів впливу на визначену сферу суспільних відносин. В.С. Єршова до механізму адміністративно-правової охорони навколишньо-

<sup>24</sup> Галуцько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В.В. Галуцько, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/>

<sup>25</sup> Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 50.

<sup>26</sup> Єршова В.С. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Єршова ; Національний авіаційний університет – К., 2014. – С. 34.

<sup>27</sup> 25 років партії зелених України // Партія зелених України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://greenparty.ua/25-років-партії-зелених-україни/>

<sup>28</sup> Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.А. Улютіна ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 73.

<sup>29</sup> Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.А. Улютіна ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 7–8.

го природного середовища відносить наступні комплекси заходів: попереджувальні, збереження навколишнього природного середовища, відновлювальні, заходи з раціонального використання об'єктів навколишнього природного середовища та з припинення дій, що негативно впливають на навколишнє природне середовище<sup>30</sup>. Ряд дослідників визначають природоохоронні процедури досягнення правової ефективності використання природних ресурсів (О.А. Улютіна<sup>31</sup>, О.П. Шем'яков<sup>32</sup>, О.А. Вівчаренко<sup>33</sup> та ін.), дозвольно-ліцензійні процедури (С.М. Шершун<sup>34</sup>), контрольно-наглядові, у тому числі застосування засобів громадського контролю у прийнятті управлінських рішень (С.І. Хом'яченко<sup>35</sup>, Г.В. Мороз<sup>36</sup>).

Безумовно необхідно підкреслити, що всі вищеперераховані адміністративні процедури є складовими елементами адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Реалізація таких заходів пов'язана з визначеною сукупністю адміністративно-правових норм. Як зазначають О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль, норми адміністративного права відрізняються від норм інших галузей тим, що предметом їх регулювання є суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави. Науковці визначають адміністративно-правову норму як загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів (посадових осіб) і призначене для організації та регулювання суспільних відносин у сфері державного та громадського управління, а також відносин управлінського характеру, що виникають в інших сферах державної діяльності, реалізація якого забезпечується державним примусом<sup>37</sup>. С.Г. Стеценко розуміє адміністративно-правову норму як загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, які входять до предмету адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу<sup>38</sup>. В.Б. Авер'янов визначає адміністративно-правові норми як встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, що забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків<sup>39</sup>. Ю.П. Битяк наголошує, що адміністративно-правові норми – це встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені при необхідності її примусовою силою, загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які надають учасникам суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, юридичні права й покладають на них юридичні обов'язки<sup>40</sup>. На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, адміністративно-правова норма – це обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою

<sup>30</sup> Єршова В.С. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Єршова // Національний авіаційний університет – К., 2014. – С. 37–39.

<sup>31</sup> Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.А. Улютіна // Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 209 с.

<sup>32</sup> Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.П. Шем'яков // Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – С. 133–142.

<sup>33</sup> Вівчаренко О.А. Правова охорона земель України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.А. Вівчаренко // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2015. – 446 с.

<sup>34</sup> Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.М. Шершун // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – С. 91–100.

<sup>35</sup> Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.І. Хом'яченко // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 207 с.

<sup>36</sup> Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Г.В. Мороз // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 204 с.

<sup>37</sup> Остапенко О.І. Адміністративне право : [навчальний посібник] / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.-В.В. Кісіль. – К. : Правова Єдність, 2008. – С. 29.

<sup>38</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – С. 69.

<sup>39</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : У 2 томах : Т. 1 : Загальна частина. / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – С. 110.

<sup>40</sup> Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 44–45.

якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного управління<sup>41</sup>.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, ми можемо запропонувати власне визначення змісту поняття «адміністративно-правові норми у сфері використання природних ресурсів» як загальнообов'язкових формально визначених правил поведінки, встановлених, санкціонованих або ратифікованих державою в особі уповноважених на те органів державної влади для організації та регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління з використання природних ресурсів, а також інших управлінських відносин, пов'язаних із ним.

Отже, під адміністративно-правовим механізмом публічного управління у сфері використання природних ресурсів розуміється система організаційно-правових, економічних, організаційних і процесуальних гарантій, засобів та умов виконання державними й недержавними уповноваженими суб'єктами передбачених у законодавстві положень та досягнення їх ефективної взаємодії, унаслідок якої будуть дотримуватися права людини на сприятливе для життя та здоров'я навколишнє природне середовище, забезпечення принципів раціонального використання природних ресурсів задля досягнення мети формування природо-ресурсного потенціалу країни та їх охорона в разі порушення.

### Анотація

У статті визначаються критерії співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування». Встановлені тенденції трансформаційних процесів державного управління у спрямуванні розбудови сервісної моделі публічного управління. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий механізм публічного управління в цілому та 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. Робиться спроба визначення поняття «адміністративно-правовий механізм публічного управління у сфері використання природних ресурсів», встановлено його елементи.

### Summary

The article defines the criteria for the ratio of the concepts of “governance”, “public administration” and “public administration”. The tendency of transformation processes of public administration in the direction of the development of the service model of public administration. It was concluded that the administrative and legal framework of public administration in general and in specific areas in particular should be based on institutional and legal coordination methods of determining the objectives of the subject of public administration, its structure, as well as set out the rights, powers and ensure the implementation of the subjects of accountability measures administration and the like. An attempt to determine the concept of “administrative and legal framework of public administration in the sphere of natural resources”, set its elements. It is proved that in the administrative and legal mechanism of public administration in the use of natural resources is necessary to understand the system of organizational, legal, economic, organizational and procedural safeguards, means and conditions of state and non-authorized entities specified in the law provisions and the achievement of their effective interaction, resulting in which will adhere to the human right to a healthy life and health of the environment, ensuring the principles of sustainable use of natural resources to achieve the goal of creating natural-resource potential of the country and their protection in the event of a breach.

<sup>41</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 48.

**Використана література:**

1. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н.В. Мирна // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_20)
2. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : [навчальний посібник] / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; за загл. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
3. Державне управління : [словник-довідник] / за загл. ред.
4. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид. допов. і виправ. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Т. Гончарук. – К., 2000. – 240 с.
7. Чеканова Т.Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» /
8. Т.Д. Чеканова ; Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса, 2008. – 20 с.
9. Бакуменко В.Д. Теоритичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
10. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen & Unwin, 1972. – 216 p.
11. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
12. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.
13. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 8–14.
14. Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2015. – 226 с.
15. Мороз О. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності / О. Мороз // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 41–47.
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
17. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 699 с.
18. Россинский Б.В. Административное право : [учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция»] / Б.В. Россинский,
19. Ю.Н. Стариков. – 4-е изд. пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2009. – 928 с.
20. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття) : [посібник] / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
21. Коваль Л.В. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – Вид. 3. – 208 с.
22. Теремецький В.І. Механізм адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування: сутність та особливості / В.І. Теремецький // Право та державне управління. – 2012. – № 1. – С. 104–108.
23. Галуцько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В.В. Галуцько, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/>
24. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
25. Єршова В.С. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.С. Єршова // Національний авіаційний університет – К., 2014. – 264 с.
26. 25 років партії зелених України // Партія зелених України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://greenparty.ua/25-років-партії-зелених-україни/>
27. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.А. Улютіна // Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 209 с.
28. Шем'яков О.П. Правове регулювання використання та охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.П. Шем'яков // Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 208 с.



29. Вівчаренко О.А. Правова охорона земель України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.А. Вівчаренко // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2015. – 446 с.
30. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.М. Шершун // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 202 с.
31. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.І. Хом'яченко // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 207 с.
32. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Г.В. Мороз // Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 204 с.
33. Адміністративне право : [навчальний посібник] / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.-В.В. Кісіль. – К. : Правова Єдність, 2008. – 533 с.
34. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
35. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : У двох томах: Т. 1. Загальна частина / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – 583 с.
36. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

---

**Юлія Легеза,**

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