

УДК 342.922+349.6(477)

Юлія Легеза,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Стаття присвячена аналізу критеріїв співвідношення методів правового регулювання та методів публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Охарактеризовано ознаки методів публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Класифіковано адміністративно-правові засоби публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в зазначеній галузі.

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

Постановка проблеми. Ефективність здійснення публічного управління залежить від вибраного інструментарію його реалізації. Методи публічного управління є тими необхідними способами, застосування яких у певних умовах дозволяє вирішити практично значимі соціальні, економічні, екологічні задачі, поставлені перед державою та іншими суб'єктами.

Методи залишаються правовою категорією, до визначення сутності якої не сформовано єдиного підходу.

У науковій роботі В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасєва, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, О. В. Леонової, С. В. Ківалова, І. Б. Колушка, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. П. Тимошука та інших учених досліджено низку особливостей реалізації механізму публічного управління в цілому та у різних сферах зокрема. Однак у поєднанні питання адміністративно-правових засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів вимагають переосмислення, що визначило мету цієї наукової роботи.

Словник іншомовних слів визначає метод як: 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; 2) прийом, спосіб або образ дії [1, с. 307]. Теоретико-правовий підхід до визначення поняття методу сфокусований на його розумінні як способу правового регулювання суспільних відносин [2, с. 326; 3, с. 156]. Виділяються наукові дослідження, які наголошують на необхідності поєднання основних та допоміжних методів правового регулювання для досягнення їх найбільшої ефективності застосування (М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.) [4, с. 215].

З позицій досліджень із філософії права під методом розуміється «шлях», спосіб досягнення певної мети, тобто спосіб здобуття нового знання про певну реальність [5, с. 23].

У науці адміністративно-правових методів регулювання розуміються способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети,

виконання поставленого завдання [6, с. 286]. На думку З. Р. Кісіль, метод регулювання – це спосіб здійснення його функцій, засіб дії органу державної влади на керовані об'єкти (галузі, сфери, комплекси, об'єднання, підприємства, трудові колективи, громадян). Методи регулювання показують, як, яким чином держава вирішує завдання в галузі управління. У зв'язку із цим важливо підкреслити, що методи регулювання похідні і зумовлені методом адміністративно-правового регулювання [7, с. 289].

Як зазначає С. Т. Гончарук, під методом регулювання розуміють сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у галузі публічного управління [8, с. 134].

Методи правового регулювання мають низку специфічних ознак. Зокрема, за допомогою методів правового регулювання визначаються особливості порядку, нормативних підстав та юридичних фактів, необхідних для виникнення і реалізації учасниками суспільних відносин, що виникають на підставі закону, договору, внаслідок правопорушення. Методи правового регулювання визначають правосуб'єктність учасників правових відносин, встановлюючи спеціальні процедури її реалізації [4, с. 247-248].

Ю. С. Шемшученко визначає, що метод правового регулювання забезпечує єдність правового регулювання, при цьому саме він є одним із критеріїв поділу норм прав на галузі [9, с. 617], розмежовуючи в межах системи права приватне та публічне право. Однак, зокрема, в англо-американській доктрині права існують концепції «публіцизації приватного права» чи зникнення розмежування між приватним та публічним правом [10, с. 87].

На проникненні публічного та приватного права неодноразово наголошується в дослідженнях, предметом яких є встановлення особливостей методів правового регулювання в однорідних групах суспільних правовідносин [11, с. 174; 12, с. 570 та ін.].

Більшість дослідників до методів правового регулювання відносять імперативний і диспозитивний методи. Імперативний метод правового регулювання – це метод владних приписів, характерний для адміністративного права. Диспозитивний метод (метод координації), на відміну від імперативного метода, передбачає юридичну рівність учасників правовідносин і застосовується, як правило, в цивільному праві, але має місце в приватному адміністративному праві. Диспозитивний метод в адміністративному праві застосовується для встановлення правового статусу державних службовців і для здійснення ними посадових повноважень у сфері публічного управління. Юридичним фактом у цьому разі, як правило, виступає договір [13].

Однак виділяються концептуальні підходи з приводу доцільності поділу методів правового регулювання на первинні, які застосовуються до всіх груп суспільних відносин, та додаткові (сфера застосування обмежується). До первинних методів правового регулювання належать імперативний (централізований) метод, який базується на принципі субординації прямої підпорядкованості, головним інструментарієм якого є встановлення заборон і зобов'язань, та диспозитивний (децентралізований) метод, в основу реалізації якого покладено принцип юридичної рівності учасників правовідносин та узгодження (координація) їхньої волі (реалізується за допомогою таких засобів регулювання, як дозволи, договори) [4, с. 248; 14, с. 85-89].

Реалізація первинних методів правового регулювання може поєднуватися у певних своєрідних правовідносинах із додатковими методами – методом матеріального та морального заохочення, методом рекомендацій тощо [4, с. 249].

Від поняття методів правового регулювання необхідно відмежовувати поняття методів управління в цілому і, зокрема, методів публічного управління.

Г. В. Атаманчук під адміністративно-правовими методами управління розуміє способи, прийом здійснення функцій виконавчої влади в процесі державного управління [15, с. 291-294].

Методи адміністративного управління О. М. Бандурка визначає як сукупність прийомів, операцій, процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу [16, с. 38]. В. М. Манохін наголошує, що методи адміністративного управління є сполучною ланкою між суб'єктом адміністративного права та іншими учасниками відносин, поєднуючи в собі не тільки волевиявлення, а і характер волевиявлення [17, с. 144].

У своїх наукових розробках А. С. Гук, розуміючи під поняттям адміністративно-правових методів публічного врядування сукупність способів та засобів впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти, робить висновок про доцільність розмежування методів правового регулювання та методів управління. Так, учений метод правового регулювання визначає як межі впливу за-

конодавчої влади на суспільні відносини, тоді як методи управління є способами реалізації діяльності органів виконавчої влади та її посадових осіб [18, с. 83]. Така позиція вченого заслуговує на схвальну оцінку. Виходячи із запропонованого наукового підходу, реалізації методів правового регулювання притаманний нормативний характер, тоді як методи публічного управління частіше застосовуються індивідуалізовано і мають в своїй основі ненормативні приписи, тобто акти індивідуальної дії.

Під методами управління Н. М. Мироненко розуміє сукупність способів або засобів досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління. У системі методів державного управління ним виділяються методи організації та методи діяльності органів управління [9, с. 617-618]. Вченим методи управління класифіковано також за такими критеріями, як: 1) спрямованістю зовнішньо-економічного впливу (організаційні та адміністративні); 2) морально-психологічна спрямованість (переконання, виховання, моральне заохочення); 3) економічний вплив (матеріальне заохочення, стимулювання виробництва); 4) організація діяльності об'єкта управління (прогнозування, організація, координація, контроль) [9, с. 618].

Виходимо з того, що методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів можна поділити на адміністративні й екологічні методи управління, що містять диспозитивні та імперативні методи адміністративно-правового регулювання права.

Досліджуючи адміністративні (прямі) методи регулювання, можна виділити такі ознаки, як: директивність, наказовий характер, однозначність команд, які не залишають можливості вибору варіантів, наявність великого апарату, що контролює виконання команд, пряму дію на волю підлеглих. Екологічні (непрямі) методи регулювання мають такі ознаки, як: здійснення управління через створення ситуацій, що дозволяють зацікавити підлеглих у взаємодії, надання керованим можливості вибору моделі поведінки, обмежений контроль з боку суб'єкта, що керує, або лише нагляд за виконання команд, що дозволяє йому здійснювати втручання лише шляхом звернення до суду і т. п. [19, с. 65].

Законодавець визначив, що використання природних ресурсів громадянами, підприємствами, установами та організаціями здійснюється з додержанням обов'язкових екологічних вимог: а) раціонального і економічного використання природних ресурсів на основі широкого застосування новітніх технологій; б) здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища; в) здійснення заходів щодо відтворення відновлюваних природних ресурсів; г) застосування біологічних, хімічних та інших методів поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону навколишнього природного середовища і безпеку здоров'я населення; д) збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а та-

кож інших територій, що підлягають особливій охороні; е) здійснення господарської та іншої діяльності без порушення екологічних прав інших осіб; є) здійснення заходів щодо збереження і невиснажливого використання біологічного різноманіття під час провадження діяльності, пов'язаної з поводженням з генетично модифікованими організмами [20].

Зазначене повною мірою стосується питання про метод адміністративно-правового регулювання використання природних ресурсів, адже у сфері використання природних ресурсів повинні поєднуватись імперативний вплив і диспозитивне регулювання. Це означає оптимізацію адміністративних та екологічних методів публічного управління для забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

Висновки

Таким чином, регулювання відносин у сфері використання природних ресурсів встановлюється імперативними чи диспозитивними правовими нормами, які реалізуються за допомогою методів публічного управління. У свою чергу, публічне управління реалізується за допомогою відповідних засобів, які поділяються на загальні та спеціальні.

До загальних адміністративно-правових засобів публічного управління, які застосовуються у будь-якій сфері суспільних відносин, належать засоби заохочення, переконання, адміністративного попередження, державного контролю та нагляду, державного примусу, застосування заходів адміністративної відповідальності.

Відповідно, до спеціальних адміністративно-правових засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів належать моніторинг стану навколишнього природного середовища, прогнозування стану розвитку та відновлення мінерально-сировинної бази, екологічне ліцензування, еколого-економічна оцінка природних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Словарь иностранных слов. – 14-е изд., испр. – М.: Рус.яз., 1987. – 608 с.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. – М., 1996. – 312 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
4. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [М. В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. д.ю.н., проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д.ю.н., проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.

Статья посвящена анализу критериев соотношения методов правового регулирования и методов публичного управления в сфере использования природных ресурсов. Охарактеризованы признаки методов публичного управления в сфере использования природных ресурсов. Классифицированы административно-правовые средства публичного управления в сфере использования природных ресурсов. Сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства в указанной области.

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

5. Філософія права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [О. Г. Данильяна, О.П. Дзьовбань, С. І. Максимова та ін.] ; за ред. д-ра філос. Наук, проф. О. Г. Данильяна. – Харків : Право., 2009. – 208 с.

6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА: Инфра-М, 2000. – 624 с.

7. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навчальний посібник / З.Р. Кісіль. – 3-тє вид. – К.: ЦУЛ, 2011. – 698 с.

8. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права : навчальний посібник / Степан Тихонович Гончарук. – К.: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2004. – 200 с.

9. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 792 с.: іл.

10. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.: іл.

11. Мазур Т. В. Особливості методу публічно-правового регулювання та його прояви у фінансовому праві / Т. В. мазур // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Випуск 25. – С. 171–175. – Серія «Право».

12. Лазор Л. І. Співвідношення приватних і публічних елементів правового регулювання у праві соціального забезпечення / Л. І. Лазор // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 566–571.

13. Іващенко О.М. Адміністративно-правове регулювання корпоративних прав держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Іващенко. – К., 2008. – 18 с.

14. Козачок Н.В. Способи та методи правового регулювання трудових відносин: співвідношення понять // Н.В. Козачок / Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 85–89.

15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.

16. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х.: ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

17. Манохин В. М. Российское административное право : учебник / В. М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. – М.: Юрист, 1996. – 472 с.

18. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного адміністрування / А. С. Гук // Актульні проблеми державного управління – 2013. – № 1(43). – С. 78–83.

19. Рябець Катерина Анатоліївна. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кабінет Міністрів України. – К., 2007. – 205 с.

20. Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття : Закон України від 29.11.1994 № 257/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 49. – Ст.433.

The article is devoted to the analysis of the criteria for the correlation of methods of legal regulation and methods of public administration in the sphere of the use of natural resources. Characterized by signs public administration practices in the use of natural resources. The author classifies the administrative and legal means of public administration in the sphere of the use of natural resources. The author formulated conclusions and proposals aimed at improving the legislation in this area.

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

