



УДК 342.9+349.6+553.3/9

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Легеца Ю.О., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний гірничий університет

Стаття присвячена характеристиці поняття та форм публічного управління у сфері використання природних ресурсів, визначенню напрямів їх подальшого розвитку в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративний договір, дозвіл, використання природних ресурсів, форми публічного управління.

Статья посвящена характеристике понятия и форм публичного управления в сфере использования природных ресурсов, определению направлений их дальнейшего развития в условиях европейской интеграции.

Ключевые слова: административный акт, административный договор, разрешение, использование природных ресурсов, формы публичного управления.

Legeza Y.O. CONCEPT AND TYPES OF FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF USE OF NATURAL RESOURCES

The article is devoted to the description of the concept and forms of public administration in the sphere of the use of natural resources, to determine the directions for their further development in the conditions of European integration.

Key words: administrative act, administrative contract, permit, use of natural resources, forms of public administration.

Постановка проблеми. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів здійснюється у різних формах: процедури з забезпечення доступу до публічної екологічної інформації; дозвільно-ліцензійні процедури з надання адміністративних послуг; контрольне провадження; попередження та припинення адміністративних правопорушень (деліктне провадження).

Ступінь розробленості проблеми. У юридичній літературі з адміністративного права розкриті певні підходи до розуміння форм діяльності суб'єктів публічного управління. Науковий підхід до визначення форм публічного управління, запропонований О.М. Бандуркою, зводиться до характеристики зовнішніх проявів управлінської діяльності та характеристики способу вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв (О.М. Бандурка) [1, с.185]. Форми публічного управління визначають як зовнішню форму діяльності органу, в межах якої реалізуються його функції, такі вчені, як В.В. Галуцько [2, с. 225], Ю.П. Битяк [3, с. 115], В.К. Колпаков [4, с. 119].

Мета статті – визначення та характеристика форм публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Слід погодитися з трактування поняття управлінської діяльності, запропонованим Т.О. Коломоєць, як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності, та спрямованості на реалізацію адміністративних функцій [5, с. 54].

А.С. Гук наполягає, що природа публічного управління («врядування») розкривається через специфічні форми і методи реалізації представницької влади, при цьому власне «публічне врядування» ним розглядається як система адміністративних інститутів, існуючих у взаємозв'язку, здатних забезпечити реалізацію механізму відповідальності за прийняття управлінських рішень «зверху донизу» [6, с. 78].

Змістовна характеристика форм публічного управління є можливою через визначення сутності відповідних форм адміністративної діяльності.

Заслугою на увагу думка таких вчених, як В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, С.О. Короєд, щодо класифікації форм діяльності суб'єктів публічного управління, які поділяються на: 1) видання адміністративних актів: а) видання підзаконних нормативно-правових актів; б) видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 227]. Отже, для класифікації форм публічного управління застосовується концепція державного управління та види діяльності суб'єктів владних повноважень [7, с. 101–107]. Як зазначає Д.В. Лазаренко, суб'єкти владних повноважень у сфері використання природних ресурсів застосовують такі форми адміністративної діяльності: укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих адміністративних дій, здійснення матеріально-технічних операцій [8, с. 92].

За критерієм правових наслідків форми публічного управління поділяються на правові та неправові [9, с. 43–50].

З критикою таких підходів виступає І.В. Пательо, який на підставі аналізу досвіду за-

рубіжних країн (Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки), визначає доцільність відмови від категорій «форми публічного управління», «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові та неправові форми діяльності», впроваджуючи категорію «інструментів публічної адміністрації», або ж «інструментів адміністративної діяльності» [10, с. 95]. Вченим інструменти діяльності публічної адміністрації визначаються як «сукупність засобів (приймів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління» [10, с. 288]. З такою позицією науковця, в цілому, можна погодитися, однак щодо деяких запропонованих ним положень вбачається за доцільне провести критичний аналіз. Так, І.В. Патерило, визначаючи ознаки інструментів діяльності публічної адміністрації, фактично говорить про ознаки відносин у сфері публічного управління (публічно-правовий характер, мають певні наслідки, імперативний чи диспозитивний характер, що залежить від «інструменту» діяльності публічної адміністрації) [10, с. 95].

Укладення договорів як форма здійснення управління у сфері природоресурсних відносин визначається і Н.Р. Кобецькою [11]. Водночас нею обґрунтовується доцільність збереження дозвільно-ліцензійних адміністративних процедур для встановлення спеціального правового режиму використання окремих видів природних ресурсів (надр, об'єктів природо-заповідного фонду).

Відповідно до законодавства України, виділяються такі договірні конструкції публічно-правового та приватно-правового характеру, як: договір оренди земельної ділянки, передбачений ст. 93 Земельного кодексу України [12] (спеціальні норми, які встановлюють особливості правового регулювання, містяться у Законі України «Про оренду землі» [13] – Ю.Л.); договір оренди водного об'єкта (ст. 51 Водного кодексу України [14]); угоди про розподіл продукції, які регулюються Законом України «Про угоди про розподіл продукції» [15]; угоди про умови використання надр відповідно до Порядку надання у 2009 р. спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 608 [16]; договори у відносинах користування мисливськими угіддями, які визначаються у Законі України «Про мисливське господарство та полювання» [17].

Відносини з управління у сфері укладення адміністративних договорів з використання природних ресурсів належать переважно до сфери адміністративно-екологічного регулювання, тому що взаємодія учасників таких договірних відносин базується, передусім, на засадах субординації та підпорядкування, а не координації та юридичної рівності. На думку прихильників теорії публічно-правових договорів, їх застосування є особливо актуальним для природоресурсного права, предметна чистота та галузева самостійність якого базується на інститутах, які акумулюють у собі одночасно публічні і приватні елементи [18, с. 47–55].

Застосування конструкції адміністративного договору дозволяє вирішити проблему забезпечення домінування публічного інтересу над приватним. Для адміністративних договорів характерна участь суб'єкта владних повноважень як однієї зі сторін правовідносин (публічно-правовий характер), а також збереження добровільної згоди іншої сторони на укладення такого договору (приватно-правовий характер).

Застосування адміністративних договорів пов'язується з впровадженням державою їх типової форми, що передусім захищає від бюрократизації процесу укладення договору, а також є одним із способів мінімізації корупційних ризиків, що виникають у сфері публічного управління з використання природних ресурсів. Так, відповідно до законодавства України, встановлено типові форми договору оренди землі [19], договору оренди водних об'єктів [20]. До того ж законодавством встановлюється і спеціальний порядок укладення таких договорів. Наприклад, наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 05.02.2013 р. № 40 визначено порядок реєстрації проектів угоди про розподіл продукції та державної реєстрації угоди про розподіл продукції, що застосовується у сфері надрокористування [21].

Використання конструкції адміністративного договору ускладнюється через відсутність єдиного комплексного наукового та практичного підходу до визначення його сутності, особливостей реалізації, критеріїв відмежування від цивільно-правових договорів з використання природних ресурсів.

Адміністративний договір може розглядатися як юридичний факт, правовідношення, документ, вид договору, джерело права, засіб індивідуального регулювання, форма, результат, акт державного управління. Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [22].

Головним критерієм відмежування адміністративних договорів від цивільно-правових має бути мета їх укладення. Метою адміністративного договору є досягнення суспільно значущих результатів.

Адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів виникають на підставі попередньо отриманих дозвільних документів [8, с. 97].

Фундаментальний підхід до вирішення проблем договірного регулювання у сфері використання природних ресурсів запропоновано у докторській дисертації Н.Р. Кобецької [11]. Вона, в межах проведеного дослідження, дійшла висновку про наявність особливої правової конструкції – природоресурсний договір адміністративного характеру. У такому варіанті можна представляти договори оренди водних об'єктів, договори довгострокового тимчасового користування лісами, угоди про розподіл продукції природоресурсними договорами з переважанням цивільно-право-



вих елементів, а, наприклад, угоду про умови користування надрами – як природоресурсний договір адміністративного характеру, який виступає «формою регулювання відносин використання природних ресурсів, у яких поєднані приватні і публічні елементи, зумовлені необхідністю захисту публічних екологічних інтересів, а також норм різної галузевої належності на основі природоресурсної специфіки» [11, с. 331].

Примірні угоди про умови користування надрами затверджуються Міністерством екології та природних ресурсів України. Наприклад у 2015 р. (наказ Державної служби геології та надр України від 13.02.2015 р. № 16) було затверджено вісім таких примірних угод про умови користування надрами: 1) для будівництва та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, і споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; 2) для видобування вуглеводнів; 3) для видобування корисних копалин; 4) з метою геологічного вивчення родовищ корисних копалин; 5) для геологічного вивчення і дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин; 6) для геологічного вивчення та дослідно-промислової розробки вуглеводнів; 7) для створення геологічних територій і об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо); 8) для геологічного вивчення і дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ) [23]. Угоду про умови користування надрами Р.С. Кіриним відносить до документів дозвільного характеру, тобто до видів адміністративних актів [24, с. 280].

Д.В. Лазаренко визначає адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів як правозастосовчий акт органів публічної адміністрації у сфері використання природних ресурсів, розмежуванні та фіксуванні прав і обов'язків сторін користування природними ресурсами [8, с. 98–99].

Розглянуті форми управління є характерними, передусім, для державного управління у сфері використання природних ресурсів. Поступовий перехід від державного до публічного управління вимагає переосмислення форм його здійснення. Публічне управління за своєю сутністю є залученням до управлінської діяльності представників широкої громадськості й окремих організацій.

Західноєвропейська адміністративно-правова наука виходить з розуміння публічного управління як врегульованого законодавством пошуку найкращого способу використання адміністративних ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [25]. А.Ф. Мельник визначає публічне управління як управління, зорієнтоване на реалізацію публічних (спільних) інтересів, і поєднує такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції)

[26]. Така трансформація вимагає впровадження новітніх форм управління, однією з яких є електронне урядування, яке дозволяє підвищити ефективність реалізації функцій громадського управління в цілому і, зокрема, функції громадського контролю.

Зважаючи на вищезазначене, сьогодні особливої актуальності набуває питання реалізації таких форм публічного управління у сфері використання природних ресурсів, як: 1) надання доступу до публічної інформації з питань природокористування; 2) надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів; 3) надання публічних екологічних послуг (ландшафтного проектування та будівництва, вивозу сміття тощо); 4) сприяння впровадженню й активації громадських проектів у сфері охорони довкілля.

Висновки. Отже, публічне управління у сфері використання природних ресурсів в Україні має реалізовуватися з урахуванням положень Концепції публічного урядування в Україні [27], сприяти забезпеченню відкритості влади й співучасті громадян в управлінні, забезпеченню високої якості публічних послуг; постійному розвитку системи управління громадою тощо. Це стає можливим завдяки інтенсифікації процесу впровадження форм електронного урядування, реформуванню механізму надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів, впровадженню ландшафтного підходу до вирішення регіональних природоресурсних проблем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України : [підручник] / [О.М. Бандурка, К.Л. Бугайчук, А.А. Гуменюк, Г.В. Джагунов та ін.] ; за ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2004. – 432 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, С.О. Короед. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.
3. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / [В.К. Шкарупа, Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевська та ін.] ; за ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 342 с.
6. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного урядування / А.С. Гук // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – №1. – С. 78–83.
7. Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследования, понятие) : [монографія] / Р.Ф. Васильев. – М. : Издательство Московского университета, 1987. – 142 с.
8. Лазаренко Д. В. Адміністративно-правове регулювання використання природних ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Д.В. Лазаренко. – К.: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2014. – 233 с.
9. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування / В. К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 43–51.
10. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації / І.В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – №12. – Т. 1. – С. 93–96.

11. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: дис. ... д.ю.н. 12.00.06 / Н. Р. Кобецька. – К., 2016. – 424 с.
12. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. №2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
13. Про оренду землі : Закон України від 6 жовтня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46. – стаття 280.
14. Водний Кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
15. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – стаття 391.
16. Про затвердження порядку надання у 2009 році спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. №608 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 45. – стор. 45. – стаття 1519.
17. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – стаття 132.
18. Хаустов Д.В. Публично-правовий договір в природоресурсном праве: отличительные признаки / Д. В. Хаустов // Вестн. Моск. ун-та. – сер. 11. – Право. – 2006. – № 1. – С. 45–61.
19. Про затвердження Типового договору оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 № 220 // Офіційний вісник України 2004 р., № 9, стор. 30, стаття 527.
20. Про затвердження Типового договору оренди водних об'єктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 2013 р. № 420 // Офіційний вісник України 2013 р., № 47, стор. 31, стаття 1692.
21. Про затвердження Порядку реєстрації проектів угоди про розподіл продукції та державної реєстрації угоди про розподіл продукції : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 05.02.2013 № 40 // Офіційний вісник України 2013 р., № 18, стор. 55, стаття 622.
22. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
23. Наказ Держгеонадр України від 13.02.2015 р. № 16 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geo.gov.ua/storinka/nakazy-derzhgeonadr>
24. Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра : дис. ... д.ю.н. 12.00.06 / Р. С. Кірін. – К. : НАН України; Інститут економіко-правових досліджень, 2016. – 438 с.
25. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. – London: Allen & Unwin, 1972.
26. Мельник А. Ф. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
27. Public Governance [Text] : Four-Volume Set / ed. by Mark Bevir. – [s. n.] : Sage Publications, 2007. – 1736 p.

УДК 342.9:001.1 (477)

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Нечипорук Ю.М., к. ю. н., доцент,

доцент кафедри конституційного та адміністративного права

Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут ДВНЗ

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана»

Стаття присвячена дослідженню питання класифікації складів правопорушень в інформаційній сфері.

Ключові слова: інформаційні правопорушення, склад правопорушення в інформаційній сфері, інформаційна безпека, інформація як предмет правопорушення.

Статья посвящена исследованию вопроса о классификации составов правонарушений в информационной сфере.

Ключевые слова: информационные правонарушения, состав правонарушения в информационной сфере, информационная безопасность, информация как предмет правонарушения.

Nechyporuk Y.M. CLASSIFICATION OF LEGAL OFFENCES IN THE INFORMATIONAL SECTOR

The article is devoted to the study of the question of the classification of offenses in the information sector.

Key words: information violations, structure of offense in information sphere, information security, information as object of offense.

Сучасний розвиток громадянського суспільства призвів до зміни інформаційних засобів передачі самої інформації та переходу до нового рівня розвитку інформаційного суспільства.

З одного боку, глобальна інформатизація та впровадження в життя однієї зі складової задекларованих прав людини – права на доступ до широкого спектра інформації, а з іншого боку – виникнення основної проблеми: скоєння значної кількості адміністративних правопорушень в інформаційній сфері.

Взагалі, особливості регулювання обороту інформації та притягнення до відповідальності за порушення в інформаційній сфері досліджували такі науковці: І.В. Арістова, К.І. Беляков, Б.А. Кормич, А.І. Марущак, О.В. Кохановська, Р.А. Калюжний, В.С. Ци-

мбалука. Але питанню класифікації складів правопорушень в інформаційній сфері не приділялося достатньої уваги.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить значний перелік правопорушень у різних сферах регулювання. На жаль, на сьогоднішній день, у КУпАП немає окремого розділу, в якому можна було б побачити повний перелік правопорушень в інформаційній сфері. На нашу думку, інформаційне правопорушення – це протиправне, суспільно шкідливе (небезпечне), винне (умисне або з необережності) діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, яке посягає на відносини, що виникають в процесі одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, тобто в процесі її обігу.