

Міністерство освіти і науки України
Запорізький національний університет

Ю.О. Лєгеза

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Монографія

Запоріжжя
2018

УДК 342.951:351:330.15
Л 38

Рекомендовано до друку Вченою радою
Запорізького національного університету
(протокол № 3 від 31 жовтня 2017 р.)

Рецензенти:

Бевзенко В. М. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Манжула А. А. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри галузевого права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Миколенко О. І. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова.

Легеза Ю. О.

Л 38 Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія / Ю.О. Легеза. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. – 432 с.

ISBN 978-966-916-520-6

Монографія присвячена дослідженню сутності механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Визначено нормативні засади здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів та місце в них адміністративно-правового регулювання. У монографії розкрито систему суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів та її розвиток; встановлено завдання, функції, форми публічного управління у сфері використання природних ресурсів; охарактеризовано його адміністративно-правові методи здійснення. Автором визначено шляхи вдосконалення публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні та його адміністративно-правових засад.

Для науковців, викладачів, студентів та слухачів юридичних факультетів і закладів освіти, а також працівників правоохоронних органів.

УДК 342.951:351:330.15

ISBN 978-966-916-520-6

© Легеза Ю.О., 2018
© ЗНУ, 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1.	
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ	
ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ	9
1.1. Сфера використання природних ресурсів як об'єкт публічного управління.....	9
1.2. Сутність та структура адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів	25
1.3. Нормативні засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів та місце в них адміністративно-правового регулювання.....	39
РОЗДІЛ 2.	
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	
У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ	
ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС	58
2.1. Система суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів та її розвиток.....	58
2.2. Поняття та структура адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів	77
2.3. Участь громадськості в публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів.....	91
РОЗДІЛ 3.	
ФОРМИ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	
У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ	107
3.1. Завдання та функції публічного управління у сфері використання природних ресурсів.....	107
3.2. Поняття та види форм публічного управління у сфері використання природних ресурсів.....	120

- 3.3. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів ... 137
- 3.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання природних ресурсів 153

РОЗДІЛ 4.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ 175

- 4.1. Сутність та види адміністративних проваджень у сфері використання природних ресурсів 175
- 4.2. Дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів 185
- 4.3. Контрольно-наглядове провадження у сфері використання природних ресурсів 213
- 4.4. Адміністративно-деліктне провадження у сфері використання природних ресурсів 237

РОЗДІЛ 5.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД 254

- 5.1. Зарубіжний досвід публічного управління у сфері використання природних ресурсів та можливості його адаптації до правової системи України 254
- 5.2. Напрямки розвитку нормативних засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів 271
- 5.3. Шляхи удосконалення змісту та процедур публічного управління у сфері використання природних ресурсів 286

ВИСНОВКИ 321

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:..... 330

ДОДАТКИ 389

ВСТУП

Норми адміністративного права покликані слугувати забезпеченню чіткої визначеності відповідальності держави, органів державної влади, їх посадових і службових осіб, що є типовим для правової державності. Потреба правового регулювання державної діяльності вимагає й запобіжних заходів і щодо внутрішньої процедури процесу ухвалення рішень. Державне управління може в односторонньому порядку встановлювати юридичні наслідки, однак воно має легітимуватись, доводячи належний зв'язок своїх рішень із загальним благом. Там, де застосовується державне регулювання, право мусить установлювати для нього певні зовнішні обмеження, організовувати процес реалізації державної влади у такий спосіб, щоб його можна було реалізувати як такий, що здатний забезпечити загальне благо.

Відповідно до статті 13 Конституції України «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу», а відтак їх використання має спрямовуватись передусім на забезпечення публічних інтересів суспільства.

Однак при цьому реалізація екологічної функції держави є неефективною в сучасних умовах, що свідчить про необхідність вдосконалення існуючої системи управління. Реформи з забезпечення захисту навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального використання природних ресурсів в Україні проводяться декларативно, без належного фінансування природовідновлювальних заходів, що в тому числі обумовлено необхідністю трансформацією механізму державного управління у механізм публічного управління, що підвищить ефективність досягнення вирішення поставлених перед суспільством та державою завдань. При цьому впровадження

концепції публічного управління сприятиме активізації впровадження форм участі громадськості у прийнятті управлінських рішень, що в тому числі своїм результатом матиме подолання існуючих корупційних ризиків.

Загальні питання адміністративно-правового регулювання публічного управління в різних сферах і галузях, включаючи використання природних ресурсів, були предметом досліджень багатьох вітчизняних адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, К. К. Афанасьєва, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, Н. Л. Губерської, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. П. Коваленко, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константого, С. О. Кузніченка, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенка, Д. В. Приймаченка, А. О. Селіванова, В. П. Тимощука, М. М. Тищенко, Х. П. Ярмакі та ін. Проте в наш час відсутні праці, в яких би комплексно аналізувались проблеми визначення адміністративно-правових засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Таким чином, необхідність забезпечення ефективного і безпечного використання природних ресурсів в Україні, недостатня розробленість теоретичних положень щодо управлінської складової державної політики з цих питань, недосконалість її правового регулювання обумовлюють актуальність наукового дослідження адміністративно-правових засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Проте, хоча проблемам публічного управління в юридичній науці останнім часом приділяється певна увага, досі відсутня узгоджена позиція щодо розуміння терміна «механізму публічного управління», його змістовного наповнення та видових характеристик, що не дозволяє визначити призначен-