

Тетяна Родік
викладач кафедри
всесвітньої історії та правознавства
Уманського державного педагогічного
університету мені Павла Тичини

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕНДРОЛОГІЧНИХ ПАРКІВ УКРАЇНИ

***Анотація:** у статті розкрито сутність і зміст поняття адміністративно-правового механізму, розкрито і проаналізовано зміст адміністративно-правового механізму державного регулювання діяльності дендрологічних парків в Україні.*

***Ключові слова:** механізм, механізм правового регулювання, державне регулювання, державне управління, механізм державного регулювання.*

Збереження, використання і охорона природних ресурсів є невід’ємною умовою економічного та соціального розвитку держави. Одними із складових елементів здійснення екологічної політики та адміністративної реформи в Україні є формування мережі заповідних територій і об’єктів, організація функціонування системи органів державної влади. Сформована сучасна правова база не повністю забезпечує належне використання і охорону територій і об’єктів природно-заповідного фонду. Деякі питання залишаються не врегульованими, деякі – врегульовані лише частково, що, відповідно, призводить до зниження ефективності діяльності органів державної влади, наукових установ, тощо.

Сьогодні одним з першочергових завдань органів державної влади в Україні є формування дієвих адміністративно-правових засад регулювання

діяльності об'єктів та територій природно-заповідного фонду. Існування ефективного механізму, форм та методів регулювання діяльності об'єктів та територій природно-заповідного фонду України є основою забезпечення якісного стану довкілля, раціонального використання природних ресурсів та високих досягнень в галузі науки.

Формування ефективного механізму адміністративно – правового регулювання діяльності об'єктів та території природно-заповідного фонду України загалом, як цілісного об'єкта, залежить від формування механізму регулювання діяльності кожної окремої категорії природно-заповідного фонду.

У зв'язку з цим особливої актуальності набула проблема дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності дендрологічних парків, які є однією з категорій природно-заповідного фонду України та одночасно як науковою установою так і природоохоронною територією. Сфера діяльності таких парків вимагає надання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання їх діяльності, а також запровадження відповідних змін у практичній діяльності державних органів управління та пропозиції щодо удосконалення діючого національного законодавства в даній сфері і практики його реалізації.

Забезпечення результативності та ефективності державного управління у певній сфері суспільного життя ускладнюється недостатньо розвинутим понятійно-категоріальним апаратом окремих науковців та галузі науки.

Іноді для певного терміну чи поняття існує визначення, що закріплене у нормативно-правовому акті, а у науковців немає єдиної думки стосовно даного терміну, вони по-різному підходять до тлумачення одних і тих же понять. Ще більше ускладнюється становище з визначенням понять та термінів, які виникають на межі різних галузей наук.

Мета статті – розкрити сутність і зміст наукової категорії „механізм державного регулювання” діяльності дендрологічних парків України в адміністративно-правовому аспекті .

Серед загальноживаних наукових категорій поняття „механізм” досить часто зустрічається як в точних так і в гуманітарних науках. Різні науки, галузі діяльності, дослідники і практики вкладають в поняття „механізм” настільки різний зміст, що, виникає питання, що не можна назвати механізмом.

Досліджуване питання є досить широким, оскільки стосується різних сфер, зокрема права, екології, економіки, філософії. Однак право істотно вирізняється серед перелічених галузей тим, що його норми загальнообов’язкові для дотримання та виконання.

Тлумачення сучасного розуміння механізмів публічної сфери розглядали у своїх наукових дослідженнях О. Батанова, А.Кузнєцова, Є. Морозова, О. Федорчака. Окремі аспекти економічних, організаційних, правових, соціальних та інших механізмів державного управління розкривають такі науковці, як: О. Амосов, Г.Астапова, Г. Атаманчук, В.Бакуменко, Н. Брюховецька, І.Булеєв, О.Коротич, М.Лисенко, В.Малиновський, М.Нижник, О.Оболенський, Г.Одінцова, З.Румянцева, Л.Юзькова та ін.

Дослідження механізму адміністративно – правового регулювання діяльності дендрологічних парків неможливе без з’ясування змісту його основних понять.

З’ясування змісту даного поняття проводиться, перш за все, на основі тлумачення термінів, які застосовуються в юридичних актах і науковій літературі.

Під механізмом (від гр. μηχανή mechane – „машина”) класично розглядається сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють завданий рух[с.380]¹, пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [10]², внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [т.2, с.245]³.

¹ Энциклопедический словарь / [гл. ред. Б.А. Введенский]. – М. : Большая советская энциклопедия, 1954. – Т. 2. – 720 с.

² Механізм // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм>.

³ Толковый словарь русского языка : в 4 т. : собр. соч. [Электронный ресурс] / [под ред. Д.Н. Ушакова]. – М. : Адепт, 2004.

Професор М. Фарукшин зазначає „політична система будь-якого суспільства характеризується наявністю певних механізмів, які гарантують йому стійкість та життєздатність. За допомогою цих механізмів вирішуються соціальні суперечності й конфлікти, координуються зусилля різних суспільних груп, організацій і рухів, гармонізуються суспільні відносини досягається консенсус щодо основних цінностей, цілей і напрямів суспільного розвитку”[1]¹.

Деякі вчені визначають поняття “механізм” як “систему державних організацій, яка включає в себе не тільки державні органи, але й підприємства, установи, а також двосторонні зв’язки між ними” [с. 29-32]², або як “систему державних органів, які здійснюють функції держави” [с. 65-68; ³ с. 6]⁴.

Оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, то всі механізми держави, від найпростішого до найскладнішого, є продуктом організованої людської діяльності. Як зазначає О. Добролюбов, “ідеальний механізм демократичної влади – той, який розраховано на неідеальних політичних діячів (а не на вождів та геніїв), оскільки лише така державна машина матиме змогу надійно функціонувати довготривалий час, успішно переживаючи поганих і гарних, посередніх і видатних керівників” [с. 15].⁵

Державний механізм та механізм державного регулювання є прикладом найскладніших механізмів, які тисячоліттями еволюціонували з механізмів упорядкування життєдіяльності племені, роду до сучасної цивілізації та які мають чітку правову регламентацію.

Поняття “механізм правового регулювання” теоретики держави та права розкривають так: “це узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість

¹ Фарукшин М.Х. Политическая система общества [Электронный ресурс] / М.Х. Фарукшин // Политнаука: политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/teoria/farukshin.php>.

² Копейчиков В.В. Механизм советского государства. - М.: Юрид. лит., 1968. - 189 с.

³ Власов В.А. Советский государственный аппарат. - М.: Госиздат, 1959. - 181 с.

⁴ Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. - М.: Юрид. лит., 1977. - 112 с.

⁵ Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; [за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.

суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права встановлюється і забезпечується правопорядок (“належне” у праві стає “сущим”)¹; “сукупність правових засобів, з допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться у нормах права” [200,с. 261]² тощо.

Механізм правового регулювання вимагає: 1) норми права; 2) акти реалізації права; 3) індивідуальні вимоги, направлені на казуальну регламентацію суспільних відносин; 4) акти державних органів, направлені на примусову реалізацію юридичних суспільних обов'язків у випадку невиконання об'єктом державного управління умов і норм права, актів казуальної регламентації або індивідуальних вимог – в забезпеченні їх виконання; 5) правовідносини, пов'язані з реалізацією перелічених елементів механізму правового регулювання суб'єктом державного управління [с. 38].³

Що стосується терміну “державне регулювання”, то насамперед слід відзначити, що у чинному законодавстві немає загального визначення цього терміну. Натомість лише у трьох законах є визначення “державного регулювання ринків фінансових послуг”, “державного регулювання ринку цінних паперів” та “державного регулювання і контролю обігу продукції, що негативно впливає на суспільну мораль”.⁴ [с. 6]

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін “регулювати” означає “впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі” [с.1207].⁵

Проте переважна частина науковців використовує цей термін як суто економічну категорію. Так, В.Малиновський надає таке визначення: “Державне регулювання – економічний метод державного управління, який є системою

¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. - Х.: Консум, 2001. - 656 с.

² Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В.Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 368 с.

³ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. - М.: Юрид. лит., 1966. - 183 с.

⁴ Данилюк О.О. Державне регулювання розвитку природно-заповідної справи: дис. канд. наук з держ. упр./О.О. Данилюк; нац. академія держ. упр. при президентові України.-К., 2010. - 243с.

⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.

типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов” [с.46].¹ В.Воротін наводить таке визначення “Державне регулювання являє собою свідому та цілеспрямовану діяльність, пов’язану з реалізацією державно-владних повноважень суб’єктами публічної влади та регламентовану правовими нормами економічну діяльність” [с.30].² О.Оболенський розглядає “державне регулювання” як “здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві” [с.69].³ Визначення, зроблене О.Оболенським, є найбільш повним, оскільки державне регулювання можна і потрібно проводити не лише економічними методами та засобами.

Оскільки в сучасній науковій літературі співвідношенню понять “державне управління” та “державне регулювання” майже не приділено уваги, відповідно і немає закріпленого загальноприйнятого тлумачення поняття “державне регулювання”. Маючи спільні риси ці два терміни ототожнюються або взаємо замінюються. Проте, розрізнити ці поняття потрібно за відмінними рисами.

Слід відмітити, що і державне управління, і державне регулювання – це організуюча діяльність органів державної влади, яка має на меті впорядкування тієї чи іншої сфери суспільного життя. Така спільність окремих рис наводить на думку про тотожність змісту регулювання і управління, що є логічно, бо частина завжди виражає основні ознаки цілого.

¹ Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і випр. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. – 254 с. – (Серія “Бібліотека молодого державного службовця”).

² Воротін В. С. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Моногр. / В. С. Воротін. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с

³ Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.

Автори академічного курсу з адміністративного права пояснюють спільність цих понять тим, що “державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об’єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління” [с.66]¹.

Авторами “Юридичної енциклопедії” тлумачаться відмінні риси даних понять. Поняття “державне регулювання” вважається ширшим, ніж поняття “державне управління”, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи впливу [с.118].²

Професор О.Лазор у монографії “Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади” зазначає, що “державне регулювання здійснюється відповідно до чинного законодавства і складається з адміністративно-правового, економічного та специфічно-територіального регулювання”. Водночас державне регулювання за своєю суттю ширше, ніж поняття “державне управління”, оскільки останнє для досягнення своєї мети використовує адміністративні впливи, тобто методи прямого зв’язку [с.79,85].³

З даного питання існують і інші думки. У своїй роботі О. Бойко-Бойчук “Семантичний аналіз та визначення категорії “державне регулювання” у “Віснику Національної академії державного управління”, на основі виокремлення смислових полів категорій “державне управління” та “державне регулювання” формулює твердження про те, що процес державного управління спрямований на створення нової характеристики об’єкту управління, а процес державного регулювання спрямований лише на впорядкування, налагодження внутрішнього простору об’єкта управління та підвищення рівня його

¹ Адміністративне право України. Акад. курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). – К.: Вид-во “Юридична думка”, 2004. – 584 с.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2 : Д-Й. – 744 с.

³ Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор – Львів : Ліґа-Прес, 2003. – 542 с.

внутрішньої цілісності [с.54-56].¹

Як вже з'ясовано вище, більшість науковців розглядають державне управління як “регулюючий” вплив держави чи органів державної влади, а регулятивна функція відноситься до основних функцій державного управління. Необхідно також зазначити, що здійснення окремих регулювальних заходів має тимчасовий характер і направлене на усунення виниклих негативних явищ у конкретній сфері суспільного життя. Виходячи із цього, можна зробити висновок, що категорії “державне управління” та “державне регулювання” між собою співвідносяться як загальне і часткове.

У сфері природно-заповідної справи застосовуються різні механізми державного регулювання, зокрема, організаційні, адміністративні, правові, політичні, економічні.

Прикладом застосування політичного та організаційно-правового механізму державного регулювання є Указ Президента України від 23 травня 2005 року № 838 “Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні”. Цим Указом Президент визнав розвиток природно-заповідної справи одним із найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики та дав низку організаційних завдань Кабінету Міністрів України щодо подальшого розвитку природно-заповідної справи.

Я.В. Малиновський до адміністративних механізмів державного регулювання відносить організаційно-розпорядчі методи, що пронизують усі відносини у сфері державного управління і є сукупністю прийомів та впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління [с.65]².

Як зазначає Соловйова О.В., характерними особливостями адміністративних механізмів є такі:

- прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав та обов'язків);

¹ Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії “державне регулювання” / О. Бойко-Бойчук // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 46-58.

² Словник термінів і понять з державного управління / уклад.: В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

- односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;
- юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, а й кримінальну.

Виділяють три основні групи адміністративних механізмів державного регулювання: регламентаційні, розпорядчі, нормативні.[с.130]¹

Під правовими механізмами державного управління, Я.В. Малиновський розуміє методи державного управління, які, визначаючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, мають сприяти вільній дії адміністративних механізмів. Правові механізми використовуються: по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, і, по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей. Закріплення й розвиток відносин управління за допомогою правових механізмів державного управління спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законодавством. До правових механізмів управління відносять такі: правове регулювання, переконання й примус, субординацію й координацію.[с.124]²

На думку Соловйової О.В., проаналізувавши ці два визначення механізмів, можна зробити спробу об'єднати їх в один механізм – адміністративно-правовий, для більш ґрунтовного його вивчення та

¹ Соловйова О.В.Адміністративно-правовий механізм державного регулювання розвитку рекреаційних послуг в Україні Держава та регіони. Серія: Державне управління,2009р., №4

² Словник термінів і понять з державного управління / уклад.: В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

ефективного практичного застосування.¹ [с.130]

Наука адміністративного права під адміністративно-правовими механізмами визначає способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

Механізми управлінського впливу є адміністративно-правовими механізмами. Саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, в межах якої реалізується виконавча влада. За допомогою адміністративно-правових механізмів суб'єкт виконавчої влади здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління. В адміністративному праві загальновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними складовими процесу управління. Саме у відповідній формі механізм управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу.

Адміністративні механізми, як правило, кваліфікуються як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ та організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Суб'єкт управління в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, юридично обов'язкове для об'єкта управління. Такий прямий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – так реалізується виконавча влада. Без використання адміністративних механізмів неможливе досягнення мети впорядкувального впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин. Адміністративні механізми використовуються поряд з економічними, які виступають способами чи засобами економічного або непрямого впливу з

¹ Соловійова О.В.Адміністративно-правовий механізм державного регулювання розвитку рекреаційних послуг в Україні/ Держава та регіони. Серія: Державне управління,2009р., №4

боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси.¹[с.130]

Проте й цим надскладним механізмам разом з новими специфічними ознаками притаманні ті самі ознаки, що й механізмам примітивним, найпростішим.

Отже, з огляду на викладене, пропонуємо визначити “адміністративно-правовий механізм державного регулювання діяльності дендрологічних парків це – здійснення уповноваженими органами державної влади комплексу заходів щодо упорядкування, контролю, охорони дендрологічних парків, як об'єктів природно-заповідного фонду з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, рослинного світу та підтримання загального екологічного балансу держави”.

¹ Соловійова О.В.Адміністративно-правовий механізм державного регулювання розвитку рекреаційних послуг в Україні/ Держава та регіони. Серія: Державне управління,2009р., №4