

## Розділ



## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9:35.078.3

*Р. В. Афанасієв, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

### **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ ЗАСІБ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ**

*Стаття присвячена дослідженню місця і значення державного контролю як одного із засобів комплексного адміністративно-правового режиму об'єктів права власності на природні ресурси. У статті наведено аналіз державного контролю в аспекті універсального адміністративно-правового засобу, розкрито його специфічну природу, сформульовано наукові положення і розроблено рекомендації щодо форм та методів застосування державного контролю в складі механізму адміністративного забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси.*

*Ключові слова: адміністративно-правовий режим, державний контроль, адміністративно-правовий засіб, право власності, природні ресурси.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах значення держави у сфері забезпечення і реалізації права власності на природні ресурси зводиться до охорони та захисту прав і законних інтересів кожного громадянина, а також суспільства в цілому. Викликом сьогодення є прояви масових правопорушень, корупції, бюрократії, правового нігілізму, які пронизують всі сфери суспільного життя. Тому нагальним є посилення функціонального впливу держави на всі негативні процеси в країні, зміцнення її контрольно-наглядової функції. За таких умов значення державного контролю лише підвищується, проте форми та засоби його реалізації потребують оновлення і додаткової наукової аргументації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням дослідження проблематики державного контролю присвячено значну кількість наукових праць, в яких проявляються різноаспектні підходи авторів до розробки категорії контролю. В царині адміністративної

науки слід виділити дослідження і публікації таких авторів, як В. Г. Афанасьєва, В. А. Власова, О. Є. Луньова, В. В. Малькова, М. С. Студенікіна, Є. В. Шоріна, О. М. Якуба. На окрему увагу в цій сфері заслуговують фундаментальні праці видатних вчених О. Ф. Андрійко, В. Б. Авер'янова, Л. А. Савченко, Г. В. Атаманчука, О. В. Баклана, Д. Л. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. К. Залюбовської, С. В. Ківалова, В. М. Гарашука.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Комплексний аналіз наукових праць дозволяє констатувати існування різних точок зору на таке складне правове явище, як державний контроль. Проте в сучасних умовах залишається недостатньо дослідженим місце і значення державного контролю як одного із засобів комплексного адміністративно-правового режиму об'єктів права власності на природні ресурси.

**Мета статті** – формулювання наукових положень і розробка рекомендацій щодо форм та методів застосування державного контролю в складі механізму адміністративного забезпечення

<sup>1</sup>© Р. В. Афанасієв, 2013

і регулювання реалізації права власності на природні ресурси.

**Виклад основного матеріалу.** Процес реалізації і забезпечення права власності на природні ресурси належить до нормативних утворень, які використовують переважно адміністративно-правові механізми регулювання. Ця теза витікає з адміністративно-правового характеру відносин, що виникають з приводу реалізації і забезпечення права власності на природні ресурси і обумовлюється специфічними засобами правового регулювання цих відносин. Серед них засоби адміністративно-правового характеру мають домінуюче значення, створюючи особливий адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси.

Під адміністративно-правовим режимом об'єктів права власності на природні ресурси розуміється сукупність адміністративно-правових засобів забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси, виражених у характері і обсязі правомочностей з реалізації права власності на конкретні об'єкти, а також у його забезпеченні. Відмінністю будь-якого правового режиму є створення його характерним поєднанням юридичних засобів, способів, прийомів юридичного впливу, специфічна комбінація яких характеризується домінуванням одного зі способів, засобів над іншими, чим і обумовлюється особливість правового регулювання. Тож основою для специфіки правового режиму є характерний комплекс юридичного інструментарію, засобів юридичного впливу, які використовуються в даній галузі суспільних відносин. Щодо адміністративно-правового режиму окремих об'єктів права власності на природні ресурси, то він складається із закріпленої в законодавстві сукупності взаємодіючих адміністративно-правових засобів (комплексу правових інструментів і активних юридично значущих дій щодо їх використання), у функціональному аспекті зорієнтованих на виконання функцій і дій уповноважених державних органів з реалізації і забезпечення права власності на природні ресурси.

Одним із основних універсальних адміністративних засобів публічного впливу є державний контроль, який органічно поєднується з іншими засобами системи адміністративно-правового режиму об'єктів права власності на природні ресурси.

Державний контроль являє собою багатоаспектне явище і має різнопланове тлумачення в наукових джерелах. Дослідження державного контролю в значенні

адміністративно-правового засобу дозволяє розкрити механізм забезпечення виконання поставлених завдань, а також режиму законності і дисципліни у відповідній сфері суспільних відносин, за допомогою якого виявляються неправомірні дії та здійснюється протистояння можливим відхиленням. Використовуючи форми та методи державного контролю, уповноважені державні органи отримують інформацію про процеси, що відбуваються в контрольованій системі, з метою їх спрямування відповідно до обраних напрямків і параметрів.

Тож засоби контролю застосовуються з метою не допустити в сфері контролю діяльності суб'єктів за межами заданих параметрів, забезпечити таку діяльність в рамках законності і публічних інтересів, попередити можливі відхилення, а у випадку їх виявлення – усунути негативні наслідки. Без застосування державного контролю уявляється неможливим упорядкувати здійснення права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства і публічних інтересів як державними, так і приватними суб'єктами, організувати продуктивну роботу державного апарату в цій сфері. В цілому неможливо забезпечити ефективне функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси. Тож вивчаючи сутність державного контролю, слід розуміти його “зворотнім зв'язком”, за допомогою якого держава отримує інформацію про ті стани і процеси, що відбуваються у сфері здійснення і охорони права власності на природні ресурси та коригує управлінську діяльність, передбачає перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Отже, державний контроль у сфері забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси – це універсальний адміністративно-правовий засіб, який є необхідним елементом адміністративно-правового режиму усіх об'єктів права власності на природні ресурси, що застосовується в галузі державного управління, а також в неуправлінській сфері і полягає у спостереженні, аналізі, перевірці об'єктів контролю.

Застосування засобів контролю запроваджується за всіма напрямками здійснення функцій держави у сфері забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси. Також цей засіб тісно пов'язаний з усіма іншими адміністративно-правовими засобами в межах адміністративно-правового режиму об'єктів права власності на природні ресурси, що уможливило остаточне визначення і

корегування цих засобів в рамках відповідної системи.

Тож специфічність засобу державного контролю полягає в тому, що він є необхідним елементом адміністративно-правового режиму усіх об'єктів права власності на природні ресурси. Він фактично забезпечує адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси. Як адміністративно-правовий засіб державний контроль характерний для всіх груп і підгруп системи засобів забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси. Отже, застосування державою засобів контролю в усіх сферах адміністративно-правового впливу на відносини власності на природні ресурси перетворює державний контроль в універсальний адміністративно-правовий засіб, що сприяє забезпеченню і регулюванню реалізації права власності на природні ресурси. Він дає змогу досягти основних цілей всієї системи засобів, об'єднаних в межах адміністративно-правового режиму об'єктів права власності на природні ресурси.

Маючи об'єктивну багаторівневу інформацію про стани і процеси в керованій системі, держава в особі уповноважених органів надає їй оцінку з правових, організаційних, соціальних, наукових позицій та здатна правильно визначати і оперативно застосовувати належні адміністративно-правові засоби. В подальшому, з'ясовуючи їх ефективність, можна динамічно корегувати окремі засоби в межах системи для налагодження ситуації, що потребує публічного втручання. Тому застосування засобів державного контролю спрямовано на ефективне виконання поставлених перед державою завдань у сфері адміністративно-правового забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси. Систематичне і якісне здійснення контролю безпосередньо сприяє регулюванню і забезпеченню права власності на природні ресурси і, навпаки, відсутність або поверхнева контрольна діяльність істотно зменшує ймовірність досягнення бажаного результату.

Ініціатором застосування державного контролю в сфері забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси переважно виступає владна сторона, хоча засоби контролю можуть застосовуватися і внаслідок звернення фізичної чи юридичної особи до органів управління. Крім того, особливості державного контролю в цій сфері полягають у функціонуванні спеціальних державних органів контролю, у запровадженні контролю стосовно окремих природних об'єктів, у поширенні контролю на всіх

без винятку власників (користувачів) природних ресурсів незалежно від їх публічної підпорядкованості.

Запровадження державного контролю і досягнення його кінцевої мети здійснюється шляхом ведення моніторингу, спостереження, паспортизації (наприклад, агрохімічна паспортизація), інформаційного аналізу, вивчення нормативної документації, розгляду звернень фізичних і юридичних осіб, організацій та проведення державної екологічної експертизи, здійснення перевірок, інспектування, обстеження тощо, а також прийняття відповідних владних рішень про здійснення такої діяльності [2, с. 201–210; 5, с. 224–225; 4, с. 58]. Вказані форми та методи (засоби) контролю і їх комбінації різноманітні та залежать від природи контрольних органів, характеру і особливостей галузі запровадження контролю, його мети, стадії контрольної діяльності.

Практично поширеною контрольною діяльністю держави в сфері забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси є здійснення перевірок. Така діяльність запроваджується з метою дослідження і з'ясування стану дотримання органами державної влади, місцевого самоврядування, установами, організаціями та підприємствами незалежно від форм власності вимог законодавства у сфері здійснення і охорони права власності на природні ресурси, виявлення можливих порушень та застосування засобів їх усунення. Крім того, за допомогою перевірки ефективності функціонування у відповідній галузі окремих засобів забезпечення та їх системи, органи державної влади вивчають і узагальнюють досвід регулювання і забезпечення права власності на природні ресурси, оперативно корегують окремі засоби в межах системи, досягаючи своєчасного і якісного виконання власником (користувачем) природних ресурсів приписів законодавства, управлінських рішень, дотримання захищених законом інтересів.

Разом з перевіркою варто окремо виділити інспектування та обстеження. Інспектування – це перевірка, яка носить більш загальний характер, і спрямовується на виявлення загального стану справ у контрольованому об'єкті [7, с. 197–198]. Інспектування може здійснюватися вищестоящим органом управління по відношенню до нижчестоящого в межах управлінських відносин, або спеціально створеними державними інспекціями по контролю за діяльністю суб'єктів поза межами управлінської сфери.

Обстеження також відіграє важливу роль при здійсненні контролю. Деякі дослідники ототожнюють обстеження з перевіркою [3, с. 42], хоча можна простежити відмінності між цими схожими категоріями. Для обстеження характерне більш глибоке та детальне проникнення у зміст діяльності підконтрольного об'єкта та значно ширше коло питань, ніж при проведенні перевірки [6, с. 254; 5, с. 242–243].

За результатами проведення перевірок, інспектування, обстеження складаються відповідні документи, зокрема, акти перевірки стану дотримання вимог законодавства, протоколи про порушення законодавства та вчиняються необхідні заходи реагування.

Важливим у розглядуваній сфері є ведення державного моніторингу. Можна зробити висновок, що моніторинг є різновидом державного контролю, точніше, певною його формою, представленим в пасивній формі. Проте, на відміну від контролю в цілому, моніторинг покриває лише частину контрольної функції, а саме систему регулярного збору, оперативного аналізу і зведення інформації, а також прогнозування стану і динаміки відносин в контрольованій галузі та розробку науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень по застосуванню адміністративно-правових засобів. Тобто сфера моніторингу – інформативна, яка оперує переважно пасивними засобами зрзу, накопичення і аналізу інформації, що не передбачають активного впливу на діяльність підконтрольних суб'єктів, прийняття рішень зобов'язального характеру, притягнення винних осіб до відповідальності. Проте така інформація на основі технічного забезпечення автоматизованої інформаційної системи подається до компетентних органів державної влади для застосування засобів реагування, відвернення і ліквідації наслідків негативних процесів. Державний моніторинг являє собою складне правове явище, що здійснюється шляхом спостереження, аналізу (документальний аналіз), вишукування, розгляду звернень юридичних і фізичних осіб, а також шляхом окремих різновидів обстеження (наприклад, агрохімічне обстеження ґрунтів), агрохімічної паспортизації земельних ділянок, прогнозування, розробки рекомендацій тощо.

Системно пов'язаний з попереднім такий адміністративно-правовий метод контролю (засіб його здійснення), як організація і проведення державної експертизи. Його застосування можливе лише за наявності в уповноважених органів

інформаційної бази про стан і тенденції розвитку контрольованої системи, зокрема, отриманої внаслідок проведення державного моніторингу тощо. У спеціальній науковій літературі також знаходить підтримку розуміння державної експертизи у значенні видового засобу в складі державного превентивного контролю (так званий “експертний контроль”) [4, с. 65; 1, с. 11]. Державна експертиза організується та проводиться для попереднього з'ясування наслідків прийняття важливих народногосподарських рішень у сфері здійснення і охорони права власності на природні ресурси, відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Застосування експертизи в розглядуваній сфері полягає в державно-правовій науково-практичній діяльності уповноважених державних органів та залучених ними спеціалізованих суб'єктів по аналізу, дослідженню і оцінці об'єктів експертизи. Саме державна експертиза дозволяє на демократичній основі із залученням висококваліфікованих спеціалістів ще на стадії створення проекту, плану або відповідного рішення оцінити їх на предмет відповідності вимогам екологічної безпеки, визначити можливості реалізації, внести необхідні корективи. Це сприяє формулюванню оптимального рішення щодо використання і охорони об'єктів власності на природні ресурси для попередження негативних наслідків та визначення шляхів зменшення негативного впливу.

Тож державний контроль у різних сферах адміністративно-правового забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси має здійснюватися у формах та методами (засобами), що найбільш ефективні та прийнятні в умовах його проведення.

**Висновки.** Державний контроль у сфері забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси є універсальним адміністративно-правовим засобом, за допомогою якого уповноважені державні органи отримують інформацію про процеси, що відбуваються в контрольованій системі, спрямовуючи їх відповідно до обраних напрямків і параметрів з метою недопущення діяльності суб'єктів за визначеними межами, забезпечення такої діяльності в рамках законності і публічних інтересів, попередження можливих відхилень та усунення негативних наслідків у випадку їх виявлення. Специфічність засобу державного контролю полягає в тому, що він є необхідним елементом адміністративно-правового режиму усіх об'єктів права власності на природні ресурси, характерним для всіх груп і підгруп системи

засобів забезпечення і регулювання реалізації права власності на природні ресурси. Запровадження державного контролю і досягнення його кінцевої мети здійснюється шляхом ведення моніторингу, спостереження, паспортизації, інформаційного аналізу, вивчення нормативної документації, розгляду звернень фізичних і юридичних осіб, організації та проведення державної екологічної експертизи, здійснення перевірок, інспектування, обстеження, а також прийняття відповідних владних рішень про здійснення такої діяльності. Вказані форми та методи (засоби) контролю і їх комбінації різноманітні та залежать від природиконтрольних органів, характеру і особливостей галузі запровадження контролю, його мети та стадії контрольної діяльності.

---

### *Список літератури*

1. Андрейцев В. И. Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов / В. И. Андрейцев. – К. : Будівельник, 1990. – 168 с.
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 378 с.
3. Коз'яков І. Прокурорський нагляд та державний контроль у сфері надрокористування / І. Коз'яков // Вісник прокуратури. – 2006. – № 2. – С. 37–44.
4. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР : [наук. видання] / Мунтян В. Л. – [2-е вид., доп.]. – К. : Вища школа, 1982. – 232 с.
5. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Л. А. Савченко. – Ірпінь, 2002. – 454 с.
6. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 300 с.
7. Якуба О. М. Советское административное право (общая часть) / О. М. Якуба. – К. : Издательское объединение “Вища школа”, 1975. – 232 с.

Отримано 16.10.2013

### *Аннотація*

Статья посвящена исследованию места и значения государственного контроля в качестве одного из средств комплексного административно-правового режима объектов права собственности на природные ресурсы. В статье приведен анализ государственного контроля в аспекте универсального административно-правового средства, раскрыто его специфическую природу, сформулированы научные положения и разработаны рекомендации относительно форм и методов применения государственного контроля в составе механизма административного обеспечения и регулирования реализации права собственности на природные ресурсы.

### *Summary*

The purpose of the article is to develop scientific advice about the state control. The state control has different forms and methods in today's. The forms and methods of control are used in an administrative mechanism. The state control is a universal means of administrative in the area of property rights to natural resources. The government bodies use the management of public. Thus the state authorities are informed about the processes in a managed system. They send processes to the desired result. Thus public interests are met and the law is not violated.