

***Р.В. Афанасієв**, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”,  
здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ**

*У статті здійснено комплексний теоретичний аналіз суті і правової природи адміністративного контролю у сфері забезпечення права власності на природні ресурси. У процесі здійсненого дослідження вирішувалися такі завдання: проаналізувати традиційні наукові уявлення і нові тенденції щодо категорій “контроль”, “адміністративний контроль”, розкрити їх різноаспектність, здійснити спробу формулювання загального визначення адміністративного контролю у сфері забезпечення права власності на природні ресурси.*

*Ключові слова: контроль, державний контроль, засіб технології-діяння, правовий засіб, адміністративно-правовий засіб забезпечення, природні ресурси, режим законності і дисципліни, зворотній зв'язок, адміністративні правовідносини, управлінські і неуправлінські адміністративні правовідносини.*

**Постановка проблеми.** Посилення функціональної діяльності держави по забезпеченню права власності на природні ресурси на сучасному етапі супроводжується пошуком ефективних адміністративно-правових засобів такого забезпечення, підвищенням ролі правового регулювання сфери здійснення права власності на природні ресурси, їх охорони і захисту. Проте було б помилкою вважати, що адміністративно-правове забезпечення права власності на природні ресурси досягається автоматичним некерованим застосуванням відповідних правових засобів. У зв'язку з цим посилюється роль і значення державного контролю у сфері здійснення і охорони права власності на природні ресурси. Таким чином, ефективність інструментально-технологічного забезпечення державою права власності на природні ресурси значною мірою залежить від результативності одного з центральних адміністративних засобів публічного впливу – державного контролю в цій сфері.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Слід зауважити, що вивченню природи контролю приділяється значна увага у філософській, економічній, соціологічній, політологічній, історичній, юридичній літературі. Наукові праці присвячені теоретичним, організаційним, методичним та правовим питанням. Аналіз спеціальних тематичних джерел дозволяє зробити висновок про виділення авторами різноаспектних підходів до категорії контролю. Така різнопланова розробка теорії і практики контролю створює передумови для вирішення різноманітних задач залежно від мети досліджень і наукових інтересів. Проте нові умови здійснення управлінської діяльності потребують перегляду завдань контролю, форм і методів його здійснення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання контролю також в різних аспектах знайшли своє відображення в багатьох наукових працях. У сфері адміністративного права актуальним предметом досліджень багатьох науковців, зокрема таких як О.Є. Луцьов, В.А. Власов, В.В. Мальков, О.М. Якуба, Є.В. Шоріна, М.С. Студенікіна, В.Г. Афанасєв, В.М. Гаращук, Д.Л. Бахрах, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, О.В. Баклан, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов та інших були і залишаються проблеми державного контролю. Фундаментальний внесок в розробку проблематики державного контролю, зокрема, у сфері виконавчої влади, належить О.Ф. Андрійко, яка розкрила його сутність, призначення, місце і роль в демократичному суспільстві, приділила значну увагу проблемам забезпечення контролю, проаналізувала тенденції і перспективи його розвитку [1].

**Мета статті** – комплексний теоретичний аналіз суті і правової природи адміністративного контролю у сфері забезпечення права власності на природні ресурси.

**Виклад основного матеріалу.** Термін “контроль” з’явився декілька сторіч тому і в етимологічному розумінні означає перевірку, а також спостереження з метою перевірки. Саме слово “to control” означає “перевіряти”, “управляти”, “керувати”.

Серед дослідників не існує єдності поглядів щодо розуміння контролю і, зокрема, державного контролю. Автори визначають його по-різному: як функцію, метод, фактор, форму, елемент, атрибут, систему, інститут, регулятор, гарант, явище. Характерним також є розуміння контролю як функції державного управління, стадії управлінського процесу, системи державних інститутів, необхідної умови підтримання законності і дисципліни, спеціальної форми адміністративно-правового впливу тощо. Крім того, з аналізу відповідної наукової літератури уявляється досить поширеним погляд на державний контроль як на сукупність дій, діяльність, один із видів адміністративно-правової діяльності [2, с. 3; 3, с. 54; 4, с. 97–103]. Так, наприклад, О.Ф. Андрійко в дисертаційній роботі робить висновок, що при розгляді державного контролю слід керуватися поняттям його як діяльності державних органів, що полягає у спостереженні, аналізі, перевірці об’єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [1, с. 30].

Проте існування великої кількості наукових підходів до розуміння державного контролю і його правової природи при більш уважному аналізі запропонованої авторами аргументації переважно не призводить до виявлення протиріч між цими поглядами, оскільки різнопланове тлумачення державного контролю пов’язується з багатоаспектністю цього явища і розкриває різні сторони його правової суті.

Погоджуючись із запропонованими в літературі аспектами контролю, в сенсі нашого дослідження уявляється також прийнятним розуміння контролю в значенні правового засобу, а державного контролю – в аспекті адміністративно-правового засобу забезпечення. Зокрема, такі автори, як О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, С.В. Ківалов, В.Л. Мунтян, Ю.В. Боковикова та інші окрему увагу зосереджують на розумінні контролю саме в розумінні специфічного, широкого, активного адміністративно-правового засобу (групи засобів) забезпечення виконання поставлених завдань, забезпечення режиму законності і дисципліни у відповідній сфері, галузі, за допомогою якого виявляються неправомірні дії та здійснюється протистояння можливим відхиленням [5, с. 348; 3, с. 6–7; 6, с. 3; 7, с. 56–57; 8, с. 188].

Враховуючи запропоновані в спеціальних джерелах аспекти державного контролю як діяльності державних органів та як специфічного засобу, виходячи зі сфери нашого наукового інтересу, доцільно розглядати державний контроль у сфері забезпечення права власності на природні ресурси в розумінні виду адміністративно-правових засобів, а саме як засобу технології-діяння, що має динамічний характер, пов’язаний з державним використанням “інструментів-установлень” і знаходиться у сфері суцього. Крім того, як адміністративно-правовий засіб державний контроль характерний для всіх груп і підгруп засобів в межах запропонованої нами класифікації адміністративно-правових засобів забезпечення права власності на природні ресурси за напрямками реалізації функцій держави в цій сфері. Тобто застосування державою засобів контролю в усіх сферах створення позитивних публічних умов для здійснення права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства і публічних інтересів та у сфері охорони (захисту) права власності на природні ресурси перетворює контроль у міжвидовий універсальний адміністративно-правовий засіб забезпечення права власності на природні ресурси за нашою класифікацією, який забезпечує досягнення основних цілей всієї системи засобів.

Необхідність державного контролю у сфері забезпечення права власності на природні ресурси зумовлюється як об’єктивними, так і суб’єктивними факторами. Зокрема, лібералізація суспільних відносин в Україні, в тому числі запровадження різних форм власності і умов ринкової економіки об’єктивно породжують необхідність застосування державою засобів контролю як в галузі державного управління, так і щодо діяльності

суб'єктів, які безпосередньо не знаходяться у сфері державного управління. Пов'язується це з публічною функцією держави гарантувати продуктивне, ощадливе, економне, екологічно безпечне використання природних ресурсів та їх постійне відтворення, оскільки природні ресурси з огляду на їх особливу значущість і приватно-публічний характер становлять інтерес не лише для окремої особи, але і для суспільства в цілому. Суб'єктивними причинами застосування державного контролю вважаємо фактори, що безпосередньо пов'язані з особою чиновника-управлінця, який має застосовувати засоби забезпечення права власності на природні ресурси або з особою користувача об'єктами права власності на природні ресурси, наприклад, рівень їх культури, спеціальних знань, умінь і навичок, ставлення до справи, ступінь усвідомлення суспільної значущості природних об'єктів тощо.

Таким чином, запровадження адміністративно-правових засобів контролю викликане рядом об'єктивних та суб'єктивних чинників. Без застосування державного контролю уявляється неможливим забезпечити належне, відповідне вимогам законодавства і публічним інтересам здійснення права власності на природні ресурси як державними, так і приватними суб'єктами, організувати продуктивну роботу державного апарату в цій сфері, та, в цілому, ефективне функціонування системи адміністративно-правових засобів забезпечення права власності на природні ресурси. Тож вивчаючи сутність державного контролю в аспекті нашого дослідження, слід погодитися з О.Ф. Андрійко, розуміючи його “зворотнім зв'язком”, за допомогою якого держава отримує інформацію про ті стани і процеси, що відбуваються у сфері здійснення і охорони (захисту) права власності на природні ресурси та коригує управлінську діяльність, передбачає перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [9, с. 127].

За допомогою адміністративно-правових засобів 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 у 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.

Тож застосування засобів контролю здійснюється за всіма напрямками реалізації функцій держави в галузі забезпечення права власності на природні ресурси, а також тісно пов'язане з усіма іншими адміністративно-правовими засобами такого забезпечення, оскільки уможливорює остаточне визначення і корегування цих засобів в межах відповідної системи.

Таким чином, поділяючи публічні правовідносини, що складаються з приводу забезпечення права власності на природні ресурси, за загальним уявленням, на дві взаємопов'язані групи адміністративних відносин – управлінські і неуправлінські адміністративні правовідносини – потрібно констатувати необхідність широкого залучення адміністративно-правових засобів контролю як в галузі управління, так і в неуправлінській сфері.

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, державний контроль у сфері забезпечення права власності на природні ресурси як об'єктивне суспільне явище – це обумовлений об'єктивними і суб'єктивними чинниками міжвидовий універсальний адміністративно-правовий засіб, який застосовується в галузі державного управління, а також в неуправлінській сфері і полягає у спостереженні, аналізі, перевірці об'єктів контролю, що дозволяє правильно визначати і оперативно застосовувати належні адміністративно-правові засоби забезпечення права власності на природні ресурси, з'ясувати їх ефективність і динамічно корегувати окремі засоби в межах системи для налагодження ситуації, що потребує публічного втручання з метою не допустити у 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.

### *Список літератури*

1. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.
2. Лунев А. Е. Государственный контроль в СССР / А. Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1951. – 80 с.
3. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Паращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 176 с.
4. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності / Д. В. Лученко // Проблеми законності. Вип. 82. – Респ. міжвід. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 97–103.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
6. Ківалов С. В. Теоретичні питання державного контролю як засобу забезпечення законності у сфері державного управління / С. В. Ківалов // Одеська національна юридична академія. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 3. – Одеса: Юрид. літ. – 2004. – С. 3–20.
7. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР: Видання друге, доповнене / В. Л. Мунтян. – К. : “Вища школа”, 1982. – 232 с.
8. Боковицка Ю. В. Державне регулювання природокористування / Ю. В. Боковицка // Актуальні проблеми державного управління. № 2 (17) : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХРІ НАДУ “Магістр”. – 2003. – С. 185–189.
9. Державне управління в Україні : навчальний посібник / ред. В. Б. Авер'янов. – К., 1999. – 266 с.

### *Summary*

In the article the complex theoretical analysis of essence and legal nature of administrative control is carried out in the sphere of providing of right of ownership on natural resources.

Отримано 15.03.2009