

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

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО УПОРЯДКУВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРИВАТНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

Стаття присвячена комплексному аналізу механізму адміністративно-правового упорядкування здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси. В статті визначено сутність і правову природу адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються публічні умови сприяння приватним суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси, розкрито зміст, умови і порядок застосування окремих з них, проаналізовано їх групову та міжгрупову залежність і взаємодію в межах загальної системи адміністративно-правових засобів.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, адміністративно-правовий механізм, суб'єкти права власності, адміністративне упорядкування.

Постановка проблеми. Цінність права власності на природні ресурси полягає в його реальності, тобто у можливості реального здійснення повноважень, що випливають із змісту такого права. Здійснення права власності на природні ресурси провадиться з метою задоволення публічних і приватних інтересів і потреб, пов'язаних з вилученням корисних властивостей конкретних природних ресурсів. При цьому процес здійснення права власності на природні ресурси повинен узгоджуватися з публічними інтересами і регулюватися та забезпечуватися державою імперативно, оскільки природні ресурси мають публічно-правовий характер, як національне надбання і матеріальна основа розвитку суспільства. Тож з огляду на це вилучення корисних властивостей природних ресурсів не може відбуватися свавільно. Використання природних ресурсів задля задоволення публічних потреб і інтересів в Україні повинно здійснюватися державою в особі органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте, як виявляється, державне господарювання не завжди є ефективним з огляду на безвідповідальність окремих чиновників та відсутність у власника почуття користувачів відносно об'єктів державної власності. Тож запровадження форм приватного здійснення власності на природні ресурси уявляється виправданим в сучасних умовах. Враховуючи можливість приватних суб'єктів здійснювати право власності на природні ресурси без участі держави, виходячи з суті неуправлінських адміністративних правовідносин, за допомогою адміністративно-правових засобів держава має створювати

публічні умови сприяння приватним суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси. Таким чином, завданням науки адміністративного права в цьому аспекті є визначення системи найбільш ефективних і адекватних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються публічні умови сприяння приватним суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси.

Аналіз останніх досліджень. Окремі теоретичні аспекти адміністративно-правового упорядкування здійснення права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства і публічних інтересів висвітлювали в своїх роботах такі науковці, як В. Б. Авер'янов, В. І. Андрейцев, О. Ф. Андрійко, Д. Н. Бахрах, Д. В. Бусуйок, Ю. А. Вовк, В. М. Гарашук, С. В. Ківалов, М. В. Колганов, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, В. П. Непийвода, В. В. Носік, Б. Н. Пугинський, С. В. Разметаєв, О. В. Розгон, В. І. Семчик, Ю. А. Тихомиров, Л. В. Томаш, Ю. С. Шемшученко, О. М. Якуба та інші. Проте існує потреба в системному науковому дослідженні цього правового явища.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є комплексний аналіз механізму адміністративно-правового упорядкування здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання: визначити сутність і правову природу адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються публічні умови сприяння приватним суб'єктам у належному, відповідному

до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси, розкрити зміст, умови і порядок застосування окремих з них, проаналізувати їх групову та міжгрупову залежність і взаємодію в межах загальної системи адміністративно-правових засобів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 3 ст. 13 та ч. 7 ст. 41 Конституції України власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Тож реалізація права власності на природні ресурси об'єктивно детермінована потребами врахування не лише приватних, але й публічних інтересів. У цьому зв'язку російський вчений-цивіліст Й. А. Покровський справедливо зазначав, що становище нерухомості не може бути адекватним приватному визначенню як становище рухомості і що вона має бути більше підпорядкована загальному і публічно-правовому режиму [6, с. 204]. Командно-адміністративна система часів Радянського Союзу певною мірою сприяла вирішенню природоохоронних проблем і задоволенню публічних інтересів у цій сфері. Проте у більшості випадків її форми і методи реалізації мали декларативний характер і призвели до значних структурних деформацій, обмеження приватної власності та диспропорцій природних ресурсів. Отже, на сьогодні актуальним є створення цілісного і ефективно діючого адміністративно-правового механізму державного впливу на вказані відносини, який забезпечив би раціональне, ощадливе і збалансоване здійснення права власності на природні ресурси, не порушуючи приватних інтересів.

У сучасних умовах в аспекті пріоритетів адміністративного права України, виходячи з суті неуправлінських адміністративних правовідносин надзвичайно важливого значення набуває здатність держави за допомогою адміністративно-правових засобів створювати публічні умови сприяння приватним суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси.

Тож в адміністративному механізмі державного впливу на відносини з приводу здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси перше місце посідає комплекс спеціальних адміністративно-правових засобів. Серед них системний аналіз

чинного законодавства України дозволяє виділити наступні: діяльність по встановленню, реалізації і забезпеченню меж права власності на природні ресурси (його здійснення) в поєднанні з правовими приписами, де вони закріплюються; організація будівництва і експлуатації об'єктів на (в) об'єктах права власності на природні ресурси; адміністративна регламентація різних видів діяльності, яка впливає на стан природних ресурсів; видача, зміна і скасування адміністративних актів тощо.

Така владна регулятивна діяльність держави визнається необхідною і повною мірою відповідає не лише сучасним українським реаліям, але і світовій практиці природоресурсного регулювання і забезпечення. Наприклад, М. Ю. Галятин, аналізуючи подібні правовідносини в США, зазначає, що новою реальністю сучасного капіталізму є широке і масштабне втручання держави в процес використання земель, яке не лише допускається, а й відкрито вітається. Держава, як суверен, наділяється правом впливати на поведінку осіб, котрі знаходяться під її юрисдикцією, а також на використання ними власності з метою попередження можливого ушкодження суспільного добробуту [1, с. 38–39, 45–46]. Тому незалежний характер суб'єктивного права власності на природні ресурси не можна розуміти незалежним від волі і потреб суспільства. Наприклад, суб'єкт може володіти, користуватися і розпоряджатися природними ресурсами виключно в межах, визначених уповноваженими органами державної влади, які пов'язані з необхідністю збереження природних ресурсів та забезпечення здорового і безпечного оточуючого середовища.

Доречно, на нашу думку, проаналізувати такий характерний адміністративно-правовий засіб, як діяльність держави по встановленню, реалізації і забезпеченню меж права власності на природні ресурси (його здійснення) в поєднанні з правовими приписами, де вони закріплюються, що включає до свого складу інші засоби.

Питання меж і обмежень неоднозначно розкривається в наукових джерелах. Проте всі дослідники погоджуються з тим, що і межі, і обмеження права власності (його здійснення) встановлюються, реалізуються і забезпечуються державою в особі відповідних уповноважених органів для задоволення відповідних публічних інтересів і потреб. Так, частина авторів, наприклад, О. В. Конишева, О. А. Самончик, А. В. Малько розглядають обмеження як багатоаспектну категорію, яка окрім власне обмежувальних заходів включає також і межі на здійснення певних прав [2, с. 118–120; 8, с. 16–18; 4, с. 35,

84]. В контексті нашого дослідження уявляється більш функціонально прийнятним інший підхід, розкритий, наприклад, в наукових роботах О. В. Розгона, О. О. Михайленко, відповідно до якого розмежовуються поняття “межі” і “обмеження права власності” [7, с. 36–38, 42–43; 5, с. 94]. Так, обмеження як зовнішній вплив на суб’єктивне право власності конкретної особи, що втілюється у відповідних правовідносинах з її участю, тягне за собою зменшення можливостей здійснення власником своїх повноважень і полягає у конкретних приписах власнику здійснити певні дії або утримуватися від них. Тобто встановлення уповноваженими органами державної влади обмежень права власності на природні ресурси (його здійснення) по своїй суті є охоронно-захисними адміністративно-правовими засобами. Застосування таких засобів може обумовлюватися, в тому числі, функціями особливої охорони окремих об’єктів або виходом суб’єкта за межі права власності на природні ресурси (його здійснення), тобто відповідними правопорушеннями чи зловживанням правом. На відміну від обмежень межі варто розглядати як властивість права власності в об’єктивному розумінні, чим окреслюється коло можливостей власника (користувача), але з додержанням певних приписів діяти відповідним чином, що мають загальний характер і діють відносно всіх власників. Тобто про випадки встановлення меж права власності слід говорити тоді, коли ступінь абстракції є настільки високим, що не передбачається конкретних обмежень на користь конкретних осіб. Залежно від сфери нормативного регулювання межі встановлюються як у публічному, так і в приватному праві, чим забезпечується баланс приватних і публічних інтересів та досягається співвідношення приватно-правового і публічно-правового регулювання відносин власності на природні ресурси в цілому. Причому приватне право містить незначну кількість норм про межі, на відміну від публічного права.

Метою встановлення меж права власності на природні ресурси на засадах додержання публічних інтересів є створення сприятливих публічних умов для належного здійснення приватними суб’єктами права власності, недопущення зловживання цим правом. Такі межі встановлюються у вигляді загальнообов’язкових публічних приписів уповноваженими органами влади, наприклад, встановлення місцевими радами за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища лімітів споживання

питної води для промислових потреб (ст. 66 Водного кодексу України). Крім того, залишаючи за собою право вимагати від власника діяти виключно у визначених межах, держава в особі відповідних органів здійснює державно-владні повноваження по забезпеченню практичної реалізації таких приписів у правомірній поведінці суб’єктів приватного здійснення права власності на природні ресурси. Отже, діяльність уповноважених органів з встановлення, реалізації і забезпечення меж права власності на природні ресурси за своєю правовою природою має суто адміністративний характер і обумовлюється владними функціями держави. Таким чином, держава забезпечує організацію всіх правовідносин, в тому числі і приватних, з господарської експлуатації природних ресурсів.

Відносно досліджуваної проблематики необхідно зазначити, що встановлення меж права власності на природні ресурси може обумовлюватися і різнитися залежно від різних факторів, наприклад, адміністративно-правового підрежиму відповідного об’єкта права власності або залежно від видів чи сфер використання природних ресурсів тощо. Тому проаналізований нами адміністративно-правовий засіб доречно поділяти на такі основні засоби: встановлення, затвердження і реалізація стандартів, нормативів, норм і правил (норми використання лісових ресурсів), також умов, лімітів (умов, лімітів викидів і скидів); встановлення і забезпечення строків у відповідних сферах, також способів використання (способів рубок лісових насаджень) тощо. Більшість із цих засобів можуть розглядатися як в регулятивному, так і в охоронному аспекті, а тому структурно одночасно співпадають з охоронними адміністративно-правовими засобами організаційного і попереджувального (запобіжного) характеру. В контексті ж розглядуваної проблематики варто звернути увагу на регулятивний сенс зазначених засобів. Використовуючи ці адміністративно-правові засоби, уповноважені органи державної влади або органи місцевого самоврядування, не застосовуючи пряме втручання, окреслюють коло можливостей власників (користувачів) відповідних природних ресурсів діяти відповідним чином, але з додержанням певних приписів, що мають загальний характер і розповсюджуються відносно всіх суб’єктів. Цим створюються сприятливі публічні умови для належного здійснення приватними суб’єктами права власності і недопущення зловживання цим правом.

Так, наприклад, регулювання діяльності, пов'язаної з використанням і відтворенням природних ресурсів, здійснюється із застосуванням такого адміністративно-правового засобу, як встановлення, затвердження та реалізація стандартів і нормативів. Зазначена проблема не є новою і досліджувалася такими науковцями, як В. І. Андрейцев, Н. С. Гавриш, А. П. Гетьман, Г. Ф. Момот, Ю. С. Шемшученко та інші. Юридична природа стандартів (державного і галузевого характеру) полягає в обов'язковості для всіх органів, посадових осіб, підприємств, установ, організацій та окремих громадян, затверджених у визначеному порядку уповноваженими органами державної влади показників і нормативів, які розраховані на багатократне застосування у повторюваних ситуаціях і спрямовані на забезпечення високої якості природних об'єктів та раціональне використання природних ресурсів [3, с. 69–70]. Такі обов'язкові державні приписи є визначальними в адміністративно-правових підрежимах реалізації й охорони права власності на природні ресурси. Вони визначають поняття і терміни, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, показники гранично допустимого навантаження і впливу на природні ресурси, шкідливі концентрації тощо, чим окреслюються межі поведінки власників (користувачів) природних ресурсів для досягнення загальної оптимальної економії при дотриманні умов раціонального використання і вимог безпеки. Тому стандарти характеризуються як директивні акти державного управління, а стандартизація – як специфічний засіб управління.

Адміністративна діяльність з розробки, встановлення і реалізації стандартів і нормативів планомірно здійснюється державою в особі її компетентних органів. Ці органи уповноважені формулювати, формалізувати і реалізувати правові вимоги, засновані на науково обґрунтованих показниках або нормативах, звернених до невизначеного кола суб'єктів, розрахованих на багаторазове застосування в сфері здійснення права власності на природні ресурси. Застосовуючи цей адміністративно-правовий засіб, держава безпосередньо визначає зміст права користування природними ресурсами, чим створює публічні умови для належного здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси. Тому одним із перспективних напрямків діяльності держави в цій сфері вбачається активізація стандартизації, систематизація діючих і широке впровадження нових науково обґрунтованих стандартів і

нормативів, що відповідатиме не лише українським реаліям, але і світовій практиці.

Висновки. Безперечно, кожний окремих адміністративно-правовий засіб, за допомогою якого створюються публічні умови сприяння приватним суб'єктам у належному, відповідному до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси, є дуже важливим. Проте всі вони загалом доповнюють один одного, формуючи позитивні публічні умови для належного здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси. За допомогою механізму адміністративно-правового упорядкування здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси держава гарантує адміністративне забезпечення раціонального і ефективного використання природних ресурсів, максимальне обмеження (усунення) негативного впливу антропогенного фактора на природні ресурси та екологічну рівновагу, комплексне покращення і відтворення об'єктів права власності на природні ресурси, встановлюючи в суспільстві межі можливої, необхідної і дозволеної поведінки у здійсненні відповідними приватними суб'єктами права власності на природні ресурси.

Список літератури

1. Галятин М. Ю. США: правовое регулирование использования земель [Текст] / М. Ю. Галятин. – М. : Наука, 1991. – 252 с.
2. Конишева О. В. Обмеження земельних прав, спрямованих на раціональне використання земель [Текст] / О. В. Конишева // Проблеми законності : респуб. міжвід. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. академія України, 2006. – Вип. 84. – С. 117–122.
3. Лук'янець Д. М. До проблеми систематизації заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб [Текст] / Д. М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 12–17.
4. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве [Текст] / А. В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристь, 2003. – 250 с.
5. Михайленко О. О. Речово-правові обмеження права приватної власності за стародавнім римським та сучасним цивільним правом України [Текст] : дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. О. Михайленко. – Запоріжжя, 2003. – 224 с.
6. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права [Текст] / И. А. Покровский. – [3-е изд., стереотип.]. – М. : Статут, 2001. – 354 с.
7. Розгон О. В. Межі та обмеження права власності [Текст] : монографія / О. В. Розгон. – Х. : Видавництво ЛЛС, 2006. – 188 с.
8. Самончик О. А. Ограничение права землепользования сельскохозяйственных предприятий [Текст] : науч. издание / О. А. Самончик. – М. : Наука, 1989. – 94 с.

Отримано 06.02.2012

Анотація

Стаття посвячена комплексному аналізу механізму адміністративно-правового упорядочивання здійснення частними суб'єктами права власності на природні ресурси. В статті визначено сутність і правову природу адміністративно-правових засобів, з допомогою яких створюються публічні умови содействия частним суб'єктам в належній, відповідній до вимог законодавства і публічних інтересів, здійсненні права власності на природні ресурси, розкрито зміст, умови і порядок застосування окремих з них, проаналізовано їх групову і міжгрупову залежність і взаємодію в межах загальної системи адміністративно-правових засобів.

Summary

The article is devoted the complex analysis of mechanism of administrative legal arrangement of realization of right of ownership private subjects on natural resources. In the article certainly essence and legal nature of administrative legal facilities, by which the public terms of assistance private subjects are created in a due, proper to the requirements of legislation and public interests, realization of right of ownership on natural resources, maintenance, terms and order of application of separate, is exposed from them, they are analysed group and intergroup dependence and co-operate within the limits of the general system of administrative legal facilities.

Афанасієв, Р.В. Окремі теоретичні аспекти адміністративно-правового упорядкування здійснення приватними суб'єктами права власності на природні ресурси / Р.В. Афанасієв // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1(6). – С. 50–54.