

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВПОРЯДКУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

Роман Афанасієв,

канд. юрид. наук,

*старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права
ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»,
м. Суми*

Стаття присвячена комплексному аналізу механізму адміністративно-правового впорядкування публічного здійснення права власності на природні ресурси, визначенню сутності та правової природи адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються умови для публічного здійснення (використання, розпорядження) права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства і публічних інтересів.

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

Із проголошенням в Україні різних форм власності на природні ресурси та можливості передачі окремих об'єктів природних ресурсів у приватну власність виникла загроза масового і неконтрольованого виснаження національного надбання безгосподарними приватними власниками та користувачами. У зв'язку з цим у сучасних умовах є виправданим безальтернативне положення ст. 13 Конституції України про проголошення природних ресурсів об'єктами права власності Українського народу. Особливості здійснення Українським народом права власності на природні ресурси також відображено в ст. 13 Конституції України, згідно з якою правомочності власника на такі об'єкти здійснюють уповноважені на те суб'єкти – органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Саме в зазначених особливостях здійснення права власності на природні ресурси полягає специфічна ознака цього права власності – адміністративний характер його реалізації.

З огляду на статті 13, 14 Конституції України, здійснення права власності на природні ресурси потребує утвердження й удосконалення правового механізму, який був би адекватний реальним суспільним відносинам, що виникають у сфері набуття та реалізації такого права, закріплював і гарантував правові умови належного, відповідного до вимог законодавства та публічних інтересів використання і розпорядження об'єктами права власності на природні ресурси. Йдеться про діяльність компетентних державних органів у сфері здійснення права власності на природні ресурси, які через запровадження адміністративно-правових засобів регулюють ці відносини, створюючи позитивні публічні умови для такого здійснення. Метою цього є практична реалізація функцій держави з гарантування якісного стану об'єктів права влас-

ності на природні ресурси, а також гармонійного забезпечення біологічних, екологічних, економічних, соціально-культурних потреб як окремої особи, так і суспільства в цілому. Однак на цей час зазначені функції держави не можуть знайти свого повного розвитку через недоліки адміністративно-правового механізму впорядкування публічного здійснення права власності на природні ресурси, недостатній стан розвитку профільного законодавства. Отже, завданням науки адміністративного права в цій сфері є визначення системи ефективних і дієвих адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються умови для публічного здійснення (використання, розпорядження) права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства та публічних інтересів.

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

Метою цієї статті є комплексний аналіз механізму адміністративно-правового впорядкування публічного здійснення права власності на природні ресурси.

Адміністративно-правовий аспект права власності на природні ресурси потребує характеристики динаміки цього права власності, тоб-

то механізму його реалізації. Виділяючи різні складові елементи публічної реалізації права власності на природні ресурси, ми зупинимось на характеристиці адміністративно-правових засобів, за допомогою яких створюються умови для публічного використання та публічного розпорядження правом власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства і публічних інтересів.

Враховуючи адміністративні аспекти використання власності на природні ресурси, таке право користування – це поєднання у державі фактично в особі відповідних органів державної влади (у територіальній громаді в особі органів місцевого самоврядування) права на ренту (її одержання та розподіл) і права безпосередньої експлуатації тих чи інших природних ресурсів. Зазначені органи державної влади виконують у цих правовідносинах роль носіїв визначених суб'єктивних прав, реалізація яких залежить від цих суб'єктів. В ієрархічній структурі державної влади їх традиційно поділяють на дві групи: перша складається з органів загальної компетенції; до другої групи належать спеціалізовані державні органи у сфері використання природних ресурсів. Слід зазначити, що ці органи можуть брати участь лише у чітко визначених у законодавстві правовідносинах залежно від конкретних різновидів використання природних ресурсів України.

Слід зазначити, що у випадку публічного використання власності на природні ресурси, коли держава самостійно користується природними ресурсами через відповідні державні органи, ці органи як самостійні суб'єкти права є користувачами, а не власниками природних ресурсів. Природні ресурси в обумовлених випадках на праві власності належать державі в цілому (Українському народу), а не окремим її органам. У зазначеній сфері держава має створити умови для публічного використання права власності на природні ресурси, реалізуючи свій регулятивний і забезпечувальний вплив через велику кількість специфічних адміністративно-правових засобів.

Системний аналіз чинного законодавства України дозволяє виділити з усього масиву найбільш характерні адміністративно-правові засоби, за допомогою яких створюються умови для публічного використання права власності на природні ресурси, серед яких: видання, зміна та скасування актів (у тому числі індивідуальних актів, приписів); організація державної діяльності у сфері використання (у тому числі здійснення впорядкування, ведення просторово-територіального устрою, наприклад землеустрою, лісоустрою, ведення обліку, кадастру, створення системи державного інформаційного геологічного фонду); створення та визначення порядку користування об'єктами права власності на природні ресурси (у тому числі затвердження та впровадження балансів, схем комплексного використання об'єктів, введення спеціального і загального користування по відношенню до окремих природних ресурсів); затвердження та впро-

вадження державних програм у сфері публічного використання; планування, прогнозування, проектування використання права власності на природні ресурси тощо.

Розглянемо такий адміністративно-правовий засіб, як організація державної діяльності у сфері використання, що включає до свого складу інші засоби. Щоб публічне використання природних ресурсів відбувалось із урахуванням правильного співвідношення майнових, економічних, екологічних потреб суспільства, держава здійснює організацію їх використання, враховуючи закономірності розвитку суспільства та природи, властиві відносинам із приводу природних ресурсів як об'єктів природи і власності. В аспекті нашого дослідження, на нашу думку, прийнятним є запропоноване А. Лончаковим визначення організації як врегульованої нормами адміністративного права сукупність обов'язкових заходів, що здійснюються державними органами у процесі забезпечення оптимальних варіантів функціонування об'єктів і суб'єктів управління [1, с. 22]. Організація державної діяльності у цій сфері передбачає такі адміністративно-правові засоби, як, наприклад, здійснення впорядкування, ведення просторово-територіального устрою.

Здійснення просторово-територіального устрою природних ресурсів є адміністративно-правовим засобом упорядкування об'єктів права власності на природні ресурси. Без упорядкування неможливий належний облік природних ресурсів, науково обгрунтоване планування їх використання. Отже, його завданням є забезпечення найбільш повного, науково обгрутованого, раціонального й ефективного публічного використання об'єктів права власності на природні ресурси, впровадження державних рішень у сфері користування природними ресурсами. До здійснення просторово-територіального устрою природних ресурсів належать дії органів державної влади (специфічних земле- та лісовпорядкувальних органів) із землеустрою та лісоустрою. Ця діяльність має виключно адміністративно-правовий характер, оскільки врегульована законодавством і здійснюється в адміністративному порядку державними органами й органами місцевого самоврядування.

При проведенні землеустрою (лісоустрою) уповноважені органи державної влади й органи місцевого самоврядування вчиняють такі дії, як відвід і вилучення земельних ділянок, інвентаризація відповідних природних ресурсів, визначення їх якісних і кількісних характеристик тощо.

Важливими у процесі організації адміністративної діяльності у сфері використання власності на природні ресурси є такі адміністративно-правові засоби, як ведення обліку та кадастру.

Організація ефективного використання природних ресурсів вимагає суворого кількісного й якісного державного обліку всіх земель, вод, лісів, інших об'єктів права власності на природні ресурси. Належним чином організований облік дозволяє виявити природні ресурси, в тому числі ті, що не використовуються, визначити їх господарське призначення, провести поточне та

перспективне планування їх використання, встановити норми використання природних ресурсів. Такий облік провадиться в адміністративному порядку спеціальними органами державної виконавчої влади. Таким чином, облік природного ресурсу є специфічним адміністративним засобом накопичення, систематизації й аналізу всебічних відомостей про кількість, розміщення та господарське використання відповідного ресурсу.

Маючи самостійне значення, державний облік природних ресурсів забезпечує функціонування іншого адміністративно-правового засобу – державне ведення кадастрів, виконуючи по відношенню до них службову роль. Державний облік лежить в основі державного кадастру, тобто кадастр ведеться на основі обліку, облік забезпечує кадастр відомостями про природні ресурси.

Кадастром є врегульована нормами адміністративного права певна система адміністративних дій, які здійснюються державними органами, по веденню кадастру, тобто по оцінці, обліку й опису в скороченому вигляді природних ресурсів. Метою його є отримання відомостей про природні ресурси для ефективного планування та проектування публічного використання природних ресурсів, належної організації будівництва й експлуатації об'єктів на(в) об'єктах права власності на природні ресурси, вчинення інших заходів народногосподарського значення, пов'язаних із використанням власності на природні ресурси та задоволенням суспільних потреб.

Застосовуючи такий специфічний адміністративно-правовий засіб, як ведення кадастру, держава створює умови для належного публічного здійснення права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства і публічних інтересів. Ми розглядатимемо владну діяльність державних органів із ведення кадастру в адміністративно-правовому, а не екологічному аспекті. У літературі зазначається, що у сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, що формуються в ході діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави [2, с. 70]. Безумовно, однією з основних функцій держави є регулювання та забезпечення права власності на природні ресурси, що досягається шляхом застосування адміністративно-правових засобів. Тому не можна повністю погодитися з думкою О. Колотинської щодо розуміння кадастрової функції держави адміністративною лише за формою, але не за суттю і змістом [3, с. 68]. На нашу думку, кадастрова діяльність держави є правовим засобом адміністративного характеру.

Такий адміністративно-правовий засіб, як організація державної діяльності у сфері використання власності на природні ресурси, включаючи до свого складу ряд інших засобів, є одним із видів регламентованої адміністративним правом виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, у процесі якої створюються необхідні умови для публічного використання права власності на природні ресурси.

Нарівні з користуванням, одним із важливих елементів реалізації публічного права власності на природні ресурси є правомочність щодо розпорядження ним. Під час його здійснення адміністративне регулювання та забезпечення дотримання вимог законодавства і публічних інтересів набуває особливої актуальності. Право розпорядження природними ресурсами здійснюється уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування на основі адміністративно-правових актів. Як правило, розпорядження розуміють лише як можливість визначати юридичну долю речі; стосовно публічного розпорядження природними ресурсами воно має свою специфіку, яка, зокрема, зумовлена особливостями природних ресурсів і публічними інтересами та потребами з приводу цих об'єктів.

Публічне розпорядження природними ресурсами у науковій літературі розуміється як визнана за публічним власником і гарантована йому можливість вчиняти широкий перелік дій, спрямованих на зміну юридичного статусу, економічного призначення або стану природних об'єктів, вирішення їх юридичної долі [4, с. 7; 5, с. 197; 6, с. 50–53; 7, с. 55; 8, с. 231–233]. Характерним для такого публічного розпорядження є те, що вчинення вказаних дій органічно поєднується з реалізацією владних повноважень органами державної влади (місцевого самоврядування) у відповідній сфері, за допомогою чого держава створює умови для дотримання публічних інтересів під час розпорядження природними ресурсами. Науково-теоретичне дослідження цього питання дозволяє назвати комплекс характерних адміністративно-правових засобів: засоби, за допомогою яких забезпечуються публічні інтереси в означеній сфері, створюються оптимальні умови для такого розпорядження, наприклад державне планування та прогнозування розпорядження природними ресурсами (у тому числі затвердження і впровадження державних програм у цій сфері), видання, зміна та скасування адміністративних актів (в тому числі індивідуальних актів і приписів) тощо.

Характерним прикладом є діяльність держави із встановлення (зміни) основного цільового призначення об'єктів і відповідний поділ об'єктів на категорії та групи. Така діяльність здійснюється виключно в адміністративному порядку шляхом прийняття імперативних рішень органами державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади й органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земель провадиться органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проекти землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного й історико-культурного призначення. Таким чином, спеціалізо-

вана державна діяльність із приводу встановлення цільового призначення об'єктів права власності на природні ресурси, їх поділ на категорії, в поєднанні з правовими приписами, є адміністративно-правовим засобом, за допомогою якого створюються умови для забезпечення належного публічного розпорядження правом власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства та публічних інтересів.

Публічне визначення цілей, для яких можуть використовуватися природні ресурси, є тією базою, на якій встановлюються основні положення адміністративно-правових підрежимів відповідних категорій природних ресурсів, у тому числі їх оборотоздатність. Наприклад, від категорії землі залежить порядок надання земельних ділянок, визначення належного суб'єкта, що має повноваження на публічне розпорядження землею. Держава передає відповідний природний ресурс у власність чи користування лише для вузького цільового призначення, визначає правосуб'єктність учасників таких відносин. У разі порушення закріпленого порядку встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок є всі підстави для застосування державних засобів примусового впливу, у тому числі визнання недійсними рішень органів державної влади про надання земельних ділянок тощо. Крім того, саме за допомогою цього адміністративно-правового засобу держава здійснює публічне розпорядження природним ресурсом, навіть, якщо він переданий у приватну власність. Таким чином створюються умови для забезпечення дотримання публічного інтересу, непорушності природного ресурсу, його відновлення, за державою зберігається право адміністративного впливу на суспільні відносини з приводу такого природного ресурсу, попереджаючи негативний вплив.

За допомогою засобу, що аналізується, забезпечується збереження та відновлення природних ресурсів, отже, розпорядження об'єктами власності на природні ресурси здійснюється відповідно до вимог законодавства, з дотриманням публічних потреб та інтересів у законному обороті природних ресурсів, стабільному природоресурсному (земельному, лісному) ладі, раціональному й ефективному використанні природних ресурсів, національній екологічній безпеці. Тому, на нашу думку, не можна підтрима-

ти точку зору В. Носіка, згідно з якою визначення та зміна цільового призначення в адміністративному порядку є стримуючим фактором у прогресивному розвитку земельних відносин [8, с. 169]. Держава шляхом визначення в адміністративному порядку цільового призначення та поділу на категорії врегулює відносини, забезпечує право власності на природні ресурси.

Висновки

Адміністративно-правові засоби, за допомогою яких створюються умови для публічного здійснення (використання, розпорядження) права власності на природні ресурси відповідно до вимог законодавства та публічних інтересів є важливими інструментами адміністративного впливу на окреслену сферу відносин. При цьому важливим є розуміння таких адміністративно-правових засобів незамінними елементами складного адміністративно-правового механізму впорядкування публічного здійснення права власності на природні ресурси. За допомогою цього механізму створюється правове підґрунтя для практичної реалізації функцій держави із гарантування якісного стану об'єктів права власності на природні ресурси, а також гармонійного забезпечення біологічних, екологічних, економічних, соціально-культурних потреб як окремої особи, так і суспільства в цілому.

Література

1. Лончаков А. П. Борьба с бесхозяйственностью в промышленности административно-правовыми средствами. – Горький, 1977. – 96 с.
2. *Адміністративне право України*. У 2 т. – К., 2004. – Т. 1. – 584 с.
3. Колотинская Е. Н. Правовые основы природоресурсных кадастров в СССР. – М., 1986. – 136 с.
4. Разметаев С. В. Право собственности на природные ресурсы в Украине. – Х., 1995. – 56 с.
5. Аксенов Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. – М., 1950. – 308 с.
6. Сыродоев Н. А. Правовой режим недр. – М., 1969. – 168 с.
7. Вовк Ю. А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды: Часть общая. – Х., 1986. – 160 с.
8. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу. – К., 2006. – 544 с.

The article is devoted the complex analysis of mechanism of administrative legal arrangement of public realization of right of ownership on natural resources. In the article certainly essence and legal nature of administrative legal facilities by which terms are created for public realization (use, order) of right of ownership on natural resources in accordance with the requirements of legislation and public interests.

Статья посвящена комплексному анализу механизма административно-правового упорядочения публичного осуществления права собственности на природные ресурсы, определению сущности и правовой природы административно-правовых средств, с помощью которых создаются условия для публичного осуществления (использования, распоряжения) права собственности на природные ресурсы в соответствии с требованиями законодательства и публичных интересов.