

# Метод як один із основних елементів

змісту управлінської діяльності  
земельними ресурсами



## О. П. Світличний

кандидат юридичних наук, докторант кафедри  
адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів  
і природокористування України

*У статті досліджуються основні методи в управлінській діяльності земельними ресурсами.*

**Ключові слова:** методи, елементи управлінської діяльності, адміністративні та економічні методи управлінської діяльності, управління у сфері земельних ресурсів.

*В статье исследуются основные методы в управленческой деятельности земельными ресурсами.*

**Ключевые слова:** методы, элементы управленческой деятельности, административные и экономические методы управленческой деятельности, управление в сфере земельных ресурсов.

*In the article there is a consideration of the main methods in the administrative activity of land resources.*

**Keywords:** methods, elements of administrative activity, administrative and economical methods of administrative activity, control in the area of land resources.

**В**ідсутність у спеціальній літературі єдності співвідношення елементів змісту та форми управлінської діяльності є підставою невиправданого змішування різних і цілком самостійних характеристик як змісту, так і форми державного управління. При цьому динамічний розвиток суспільного життя вимагає подальшого наукового дослідження з метою пристосування до сучасних вимог.

Останнім часом науковці нерідко, а в деяких випадках і справедливо, критикують роль адміністративного права в управлінській діяльності, запроваджуючи зміни щодо послідовної демократизації адміністративного права. Разом з тим адміністративні методи об'єктивно необхідні для управління економікою та будуть займати провідне місце в управлінській діяльності. Саме через тісний зв'язок адміністративного та економічного методів управління реалізується владно-організуючий вплив на керовані об'єкти у сфері земельних ресурсів, і ніякі економічні методи не зможуть бути реалізовані в управлінській діяльності без методів адміністративно-правового регулювання.

Питання основних елементів змісту управлінської діяльності в юридичній науці досліджувалися багатьма науковцями. Серед них хочеться відзначити: В. Б. Авер'янова, Р. А. Калюжного, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменка, А. М. Третьяка, О. С. Дорош та ін. Проте, на відміну від науки адміністративного права, методи управлінської діяльності земельними ресурсами є малодослідженими.

Метою публікації є розкриття змісту методів управлінської діяльності з метою їх практичної реалізації органами виконавчої влади в управлінській діяльності земельними ресурсами.

В умовах перехідного періоду, який є надміру тривалим, нові завдання і функції держави зумовляють і нові підходи

до змісту управлінської діяльності. При цьому «будь-який розвиток спричиняє зміни в умовах і тенденціях функціонування системи, тобто на певному етапі викликає виникнення кризових явищ, конфліктів та ситуацій, що потребують втручання, врегулювання, прогнозування, передбачення та вирішення» [1, с.122].

В юридичній науці відсутній єдиний погляд щодо основних елементів змісту управлінської діяльності, проте, слід погодитися, що до основних елементів змісту управлінської діяльності належать: цілі, завдання, функції та методи. З приводу кожного з цих елементів у науковій літературі висловлені неоднозначні погляди [2, с. 256].

Кожна самостійна галузь права за допомогою методу разом з його предметом дає завершену характеристику відповідної галузі права, що відмежовує одну галузь від іншої. Земельному праву властиві основні критерії розмежування галузей права – предмет та метод правового регулювання. Однак, поряд з цим, слід врахувати й інші критерії, характерні для галузі права: політику держави у відповідній сфері суспільних відносин, принципи галузі права, наявність необхідного нормативного матеріалу [3, с. 3].

Аналіз практичної діяльності органів управління земельними ресурсами показує, що під впливом змін у системі виконавчої влади, тобто правовому статусі багатьох керованих об'єктів, поступово змінюється розуміння методів державного управління, в тому числі й в управлінні земельними ресурсами.

Перехід до ринкової економіки має вагомий вплив на сучасне управління земельними ресурсами і виявляється не лише в формі владно-управлінського впливу, а й у формах регулювання, до яких належать планування та забудова територій, ліцензування суб'єктів у сфері землекористування, надання адміністративних

послуг у галузі земельних відносин тощо. Тому наукове теоретико-методологічне опрацювання методів, розуміння їх впливу на результати управлінського рішення у сфері земельних ресурсів є актуальними.

Як в адміністративно-правовій, так і земельно-правовій літературі, метод управління висвітлюється приблизно однаково – як спосіб чи засіб впливу. Р. А. Калюжний розглядає метод управління як спосіб здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [2, с. 294],

Д. М. Овсянко вважає, що метод управління – це спосіб здійснення його функцій, засіб впливу органу виконавчого на керовані об'єкти [4, с.123], на думку А. М. Третьяка і О. С. Дорош, метод управління – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених цілей [5, с. 85].

За змістом методи управління відображають вимоги об'єктивних законів розвитку суспільних відносин і розмежовуються (класифікуються) на адміністративні (організаційно-правові), економічні, соціальні, технологічні, фінансові та ін. При цьому практично відсутні такі об'єкти, до яких застосовувався тільки б один метод впливу.

Найбільш поширене розмежування таких універсальних видів методів, як методи переконання і примусу, а також методи прямого та непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому дві останні групи методів загалом збігаються з широковідомими визначеннями адміністративних та економічних методів управління [2, с. 294].

В юридичній науці виділяють такі види адміністративних методів, як: переконання, заохочення, нагляду, регулювання, примусу та ін. Але в системі методів органів державного управління центральне місце посідають методи переконання і примусу. Переконання в управлінській діяльності земельними ресурса-

ми є основним методом діяльності держави, а основні його форми – систематична правова роз'яснювальна робота з формування суспільної свідомості, переконання громадян в обґрунтованості і необхідності раціонального використання та охорони ними земельних ресурсів. Розробка і впровадження рекомендацій з організації й удосконалення обґрунтованих роз'яснювальних і заохочувальних методів повинні бути спрямовані на формування у громадян розуміння необхідності збереження природних ресурсів, серед яких земля належить до найбагатших і найважливіших об'єктів матеріального світу.

На нашу думку, метод переконання у правовій державі повинен відігравати визначальний напрямок управлінської діяльності, в тому числі й земельними ресурсами.

Не заперечуючи значимість соціальних та інших методів управлінської діяльності, які повинні бути орієнтовані безпосередньо на прийняття управлінських рішень, вважаємо, що в управлінській діяльності земельними ресурсами велике значення мають адміністративні та економічні методи державного управління. Саме за допомогою адміністративного методу, який базується на державній владі, здійснюється імперативний характер в державному управлінні земельними ресурсами. Наприклад, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, яке юридично обов'язкове для об'єкта управління – уповноваженому органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Отже, вказівка адресується конкретному керованому об'єкту або посадовим особам і має обов'язковий характер. У свою чергу уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів – зараз, відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [6], ним

є Державне агентство земельних ресурсів України, має право давати обов'язкові для виконання вказівки безпосередньо і через утворені ним в установленому порядку територіальні органи.

При цьому адміністративні методи в управлінській діяльності земельними ресурсами є досить різноманітними. Це вимога припинення окремих дій, наприклад, про припинення використання особою самостійно зайнятої земельної ділянки (ст. 53–1 КУпАП; п. б) ч.1 ст. 211 ЗК) [7; 8]; вимога про повернення тимчасово зайнятих земель (ст. 54 КУпАП; п. д) ч.1 ст. 211 ЗК) [7; 8];

– заборона вчинення певних дій: знищення межових знаків (ст. 56 КУпАП); самовільна забудова площ залягання корисних копалин, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води (ст. 57 КУпАП) [7];

– застосування адміністративного примусу за порушення земельного законодавства шляхом накладання адміністративних стягнень;

– видача різноманітних дозволів передбачених законодавством, як-то ліцензування певних видів господарської діяльності та здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов, а саме проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт та земельних торгів (п. 33 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності») [9]; (постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14 листопада 2000 р.) [10] тощо;

– здійснення державного контролю за використанням та охороною земель відповідно до Закону України «Про держав-

ний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. [11] та інших законів.

Отже, за допомогою адміністративного методу здійснюється безпосередній і цілеспрямований вплив органів державного управління земельними ресурсами його посадових осіб на підпорядковані об'єкти управління. У той же час необхідно зазначити, що метод переконання у здійсненні державного управління не виключає застосування методу адміністративного примусу.

Адміністративний примус є одним із правових видів державного примусу. Застосування адміністративного примусу в діяльності державних органів управління земельними ресурсами та їх посадових осіб – це результат реалізації державно-владних повноважень і застосовується лише у виняткових, встановлених законодавством випадках.

Також необхідно враховувати «відмінності, що існують між галузевими нормами і тими, які складаються під їх впливом, ступенем суспільної небезпеки галузевих деліктів, які зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі. Внаслідок перелічених обставин, види державного примусу прийнято розглядати як явища, похідні від існуючих галузей права і властиві цим галузям правопорушення, і диференціювати згідно з існуючими правовими галузями» [12, с.193].

Цілком підтримуємо думку, що адміністративні та економічні методи управління є вираженням свідомого використання державою об'єктивних економічних законів і мають єдині економічні цілі. У цьому значенні економічні методи, як і адміністративні, є методами централізованого управління економікою [2, с. 297].

В умовах ринкової економіки, економічний метод управління полягає в свідо-



мому використанні всієї системи економічних законів, коли управлінський вплив на керовані об'єкти здійснюється з урахуванням їх матеріальних інтересів, а економічні методи можуть поділятися на економічні стимули, тобто спиратися на економічні інтереси землекористувачів при використанні земельних ресурсів.

Економічні методи управління являють собою способи досягнення економічних цілей управління (засобу) на основі реалізації вимог економічних законів [13, с.72]. Беручи до уваги особливості функціонування ринку землі, органам виконавчої влади з питань земельних ресурсів необхідно застосовувати заходи економічного стимулювання раціонального землекористування [14, с. 256].

Зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів визначений ст. 205 ЗК України та главою 36 ЗК України, згідно з якими здійснюється відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель [8]. Згідно зі ст. 206 ЗК України, використання землі є платним. Правові засади справляння плати за землю визначені Законами України: «Про систему оподаткування» [15], «Про плату за землю» [16] тощо.

Плата за землю є одним з елементів організаційно-правового забезпечення стимулювання розвитку земельних відносин, зокрема їх ефективного і раціонального використання у сільському господарстві, ощадливого використання при здійсненні житлової та громадської забудови, розміщення об'єктів промисловості, транспорту, зв'язку, прикордонних, оздоровчих та інших об'єктів, задоволення економічних і соціальних інтересів населення [17, с.178]. Крім того, що плата за землю відіграє важливу роль у наповненні відповідних бюджетів, вона стимулює ефективне та ра-

ціональне використання землі. У той же час, перелік пільг щодо сплати земельного податку не сприяє в повній мірі економічному стимулюванню земельних ресурсів і призводить до зловживань у цій сфері.

Стимулювання економічного методу закріплено правовим механізмом, як у частині одержання прибутку або отримання пільг тощо, а у разі порушення прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб – діє правовий механізм вирішення спорів.

Таким чином, заходи економічного стимулювання, плата за землю, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, умови, звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та використання коштів є необхідною умовою економічного методу управління земельними ресурсами. Діяльність органів державної виконавчої влади в сфері економічного стимулювання земельними ресурсами повинна бути спрямована на підвищення зацікавленості землекористувачів у раціональному використанні та охороні землі, здійсненні заходів щодо захисту земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності.

У свою чергу, механізм реалізації адміністративних та економічних методів здійснюється за допомогою правових методів, без чого неможливо здійснювати державне управління земельними ресурсами. Ними виступають законодавчі та нормативні акти, які обов'язкові при здійсненні управлінської діяльності. Такими нормативно-правовими актами, у першу чергу, є Конституція України – Основний Закон прямої дії в управлінській діяльності земельними ресурсами, законодавчий акт – Земельний кодекс України та багато інших, особливе місце серед яких займає адміністративне законодавство – головний регулятор системи державного управління земельними ресурсами.

Отже, методами державного управління земельними ресурсами є способи практичного здійснення органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами владно-організуючого впливу на керовані об'єкти відповідно до наданих їм повноважень.

У той же час, для найповнішого розкриття природи і характеру діяльності су-

часної держави в управлінській діяльності земельними ресурсами необхідно дослідити і проаналізувати управлінські функції, які в подальшому нададуть змогу виконати поставлені цілі і завдання в управлінській діяльності земельними ресурсами. Звідси, характер завдань, пов'язаних із управлінням земельними ресурсами, впливає на зміст управлінських функцій.

## Література

1. *Івченко В. І.* Державне управління у період фінансової кризи. Проблеми та шляхи їх вирішення / В. І. Івченко // Мат. з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009 – 324 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
3. Аграрное право: учеб. / Отв. ред. Г. Е. Быстров, М. И. Козырь. – М.: Юрист, 1996. – 640 с.
4. *Овсянко Д. М.* Административное право / Под ред. Г. А. Туманова. – М., 1997. – 448 с.
5. *Третяк А. М., Дорош О. С.* Управління земельними ресурсами (навч. посіб.). Під заг. ред. А. М. Третяка – Київ: ТОВ «ЦЗРУ», 2006. – 462 с.
6. Указ Президента України «Про оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. // [search.ligazakon.ua](http://search.ligazakon.ua)
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
9. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України – 2000. – № 36. – Ст. 299.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14 листопада 2000 р. №1698// <http://search.ligazakon.ua>
11. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р.// Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 350.
12. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України. Підруч. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
13. *Третяк А. М., Дорош О. С.* Вказ. пр. – 360 с.
14. *Будзяк О. С.* Земельні відносини в умовах реформування ринку землі // Мат. Міжн. наук. конф. [«Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні»]/НАН України, РВПС України. – К., 2001. – Ч. 1. – С.256-257.
15. Закон України «Про систему оподаткування» від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
16. Закон України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560.
17. *Семчик О. О.* Плата за землю в контексті здійснення інвестицій у заходи забезпечення ефективного використання та охорони земель // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання. Монографія / Кол. авт. За ред. В. І. Семчика. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – С. 169-180.