

Методи адміністративної

діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель



І. А. Городецька

кандидат юридичних наук, доцент кафедри права та методики викладання історико-правознавчих дисциплін Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

У статті обґрунтовується притаманність адміністративній діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель як загальних, так і спеціальних методів, а також визначається спрямування їх цілей.

Ключові слова: метод, орган виконавчої влади, адміністративна діяльність.

В статье обосновывается вывод о том, что административной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти в сфере государственного контроля за использованием и охраной земель присущи как общие, так и специальные методы, а также определяется их целенаправленность.

Ключевые слова: метод, орган исполнительной власти, административная деятельность.

The article substantiates conclusion that administrative activity of specially empowered executive authority in the sphere

of state land use and conservation monitoring uses general and special methods, and defines their purposefulness.

Keywords: *method, executive body, administrative activity.*

Значення питання раціонального використання і охорони земель та правові аспекти цих відносин важко переоцінити, адже від них залежить продуктивність земельних ресурсів, їх екологічне забезпечення тощо. Утрата цінних продуктивних земель, деградація ґрунтів, сучасне зниження їх родючості та погіршення екологічних функцій з позицій усвідомлення обмеженості земельних ресурсів повинні розглядатись як загроза національній безпеці України. На цьому етапі проведення земельної реформи, яка призвела до кардинальних змін у характері земельних відносин в Україні, надзвичайно загострилися питання охорони земель, нечуваного зростання чисельності та масштабності порушень діючого законодавства, масового зловживання і корупції в земельній сфері. При цьому особливі уваги набувають питання забезпечення розумного, раціонального використання земель, створення умов для їх усебічної охорони та відтворення. Тому наукове дослідження методів адміністративної діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель є одним з важливих завдань вітчизняної юридичної науки.

Метою цієї статті є обґрунтування притаманності адміністративній діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель як загальних, так і спеціальних методів, а також визначення спрямування їх цілей.

Система державного контролю за використанням та охороною земель являє собою складне утворення і включає низку ор-

ганів виконавчої влади з певною ієрархічною структурою та напрямками контрольної діяльності, а також органи місцевого самоврядування, яким законом делеговано повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [1, с. 10]. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (далі – Закон) визначає спеціально вповноважені органи виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, відповідно до ст. 5 якого державний контроль за використанням та охороною земель здійснює спеціально вповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель здійснює спеціально вповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, моніторинг родючості ґрунтів проводить спеціально вповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики [2; 3, с. 197-203]. Проте з моменту прийняття Закону простежується тенденція постійних реорганізаційних та ліквідаційних процесів у цих органах. Зокрема у світі останніх подій, зумовлених проведенням у країні адміністративної реформи, постановою Кабінету Міністрів України від 22.11.2010 р. № 1068 Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель ліквідують, а здійснення державного контролю за використанням та охороною земель покладено на Державний комітет України із земельних ресурсів. Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Державний комітет України із земельних ресурсів реорганізований у Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України – у Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики України – у Міністерство

аграрної політики та продовольства України. Зазначені органи здійснюють свої повноваження щодо контролю за дотриманням загальнообов'язкових правил у відповідних галузях за допомогою певних методів. Вони застосовуються посадовими особами цих органів для здійснення управлінського впливу на всіх без винятку об'єктів контролю.

У найбільш загальному вигляді методи державного управління – це способи здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [4, с. 296-297]. Так, В. К. Колпаков, формулюючи визначення методів державного управління, зазначає, що це різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих [5, с. 180]. Р. А. Калюжний методами державного управління називає певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [4, с. 298]. М. Г. Шульга вказує, що методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами та визначає їх як способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [6, с. 158-159].

Методи адміністративної діяльності досліджувались у працях багатьох науковців, зокрема О. М. Бандурки, О. І. Остапенка, І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва, Д. В. Приймаченка [7, с. 30-87; 8, с. 33-38; 9, с. 109-121; 10, с. 23-24]. Аналіз наукової літератури дає підстави визначити методи адміністративної діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфе-

рі державного контролю за використанням та охороною земель як передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, способи і прийоми, за допомогою яких здійснюється вплив на фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель.

Залежно від мети, способу, характеру впливу та з інших підстав проблема класифікації методів управління вирішується по-різному. Так, автори підручника з радянського будівництва виділяють економічні, виховні, владні, організаційні методи, методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу, методи прямого і побічного впливу, правові й неправові, наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові, методи регулювання, загального керівництва, безпосереднього управління, методи загальні і спеціальні, стратегічні й тактичні [11, с. 215-223]. О. Є. Луньов виділяє морально-політичні, економічні, організаційні та адміністративно-директивні методи управління [12, с. 139-140]. Ю. М. Козлов поділяє їх на дві групи: позаекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу [13, с. 113].

Слід зазначити, що поділ методів управління залежно від характеру їх впливу на волю та поведінку людей є найбільш поширеним. Універсальними способами впливу на свідомість і волю людей є методи переконання, заохочення і примусу. Ця позиція визнається усіма адміністративістами, і дискусії з цього питання практично не ведуться (окрім проблеми співвідношення переконання й заохочення) [5, с. 187]. Відповідно до цього розрізняємо методи переконання та примусу, адже більшістю науковців визнається, що це найбільш загальні, універсальні методи [4, с. 299; 6, с. 160; 7, с. 30; 8, с. 33; 9, с. 109]. Таким чином, найбільш важливими загальними методами адміністративної діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої

влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель є переконання та примус.

Переконання як метод діяльності означає моральний, психологічний вплив на свідомість та поведінку людей [8, с. 33]. Цей вплив сприяє формуванню поглядів, поведінки, які б відповідали вимогам чинного земельного законодавства через роз'яснення прав і обов'язків у сфері земельно-правового регулювання суспільних відносин, привертання уваги до проблем використання та охорони земель. Переконання здійснюється посадовими особами органів постійно, на всіх етапах їхньої діяльності та забезпечує добровільне виконання норм, указівок, розпоряджень. У практичній діяльності посадових осіб спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель цей метод використовується в різних формах: здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів; надання методичної допомоги і рекомендацій органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, власникам землі, землекористувачам з питань використання й охорони земель; поширення та популяризація досягнень вітчизняної та зарубіжної науки і техніки для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; взаємодія із засобами масової інформації з питань висвітлення актуальних проблем здійснення державного контролю за використанням і охороною земель.

Проводити роз'яснювальну, виховну роботу, підвищувати рівень правосвідомості населення дає змогу використання як традиційних засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса), так і новітніх інформаційних ресурсів (Інтернет). Так, на офіційних веб-сайтах спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за викорис-

танням та охороною земель можна ознайомитись з новинами та подіями у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, інспекційною діяльністю, земельним законодавством та роз'ясненнями щодо його застосування, проектами законодавчих та інших нормативно-правових актів, інформаційними матеріалами тощо.

У зв'язку з тим, що заходи переконання далеко не завжди є достатніми для зупинення правопорушень у сфері земельно-правових відносин, посадові особи інспекторського складу вповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу.

Адміністративний примус є одним з видів державного примусу, разом з тим має низку характерних особливостей [5, с. 195-197; 6, с. 163-164; 7, с. 32-34], зокрема:

- застосування адміністративного примусу завжди поєднується з використанням виховних засобів [7, с. 32];
- регулювання заходів адміністративного примусу здійснюється нормами адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів [6, с. 163] (наприклад, Інструкція з оформлення державними інспекторами з контролю за використанням і охороною земель Держземінспекції та її територіальних органів матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів та ін.);
- заходи адміністративного примусу застосовуються органами виконавчої влади і їх посадовими особами, і лише у важливих, установлених законодавством випадках, такі засоби можуть застосовувати суди (судді) та представники окремих об'єднань громадян, що наділені деякими адміністративно-владними повноваженнями (у нашому випадку – громадські інспектори з контролю за використанням та охороною земель);

- якщо всі види державного примусу рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності, то адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності;
- адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, а завжди має зовнішнє спрямування [7, с. 32-34];
- застосовувати заходи адміністративного примусу правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами. Так, від імені органів державного контролю за використанням та охороною земель розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: Головний державний інспектор України з контролю за використанням та охороною земель і його заступники; головні державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і їх заступники; старші державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель і державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель відповідних територій;
- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. Так, до останніх можуть застосовуватися такі заходи: обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, у тому числі торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт з порушенням вимог земельного законодавства; припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків; припинення права користування земельною ділянкою.

Таким чином, заходи адміністративного примусу посадові особи спеціально

вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель застосовують до громадян, посадових та юридичних осіб з метою припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників земельного законодавства.

Переконання та примус реалізуються через сукупність повноважень спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, а саме: повноважень щодо попередження правопорушень; повноважень щодо припинення правопорушень; повноважень щодо застосування адміністративних стягнень. Для виконання завдань, що стоять перед органами виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, важливо, щоб методи переконання й примусу, які є визначальними методами боротьби з правопорушеннями, розумно поєднувались і доповнювали одне одного.

Специфічність адміністративної діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель обумовлює появу цілої групи методів, характерних виключно для діяльності зазначених органів. Це дає підстави для виокремлення більш конкретних методів діяльності, які можна вважати спеціальними методами адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. До таких спеціальних методів належать, наприклад, методи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів: проведення перевірок; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захис-

них лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Ми не будемо зупинятись на характеристиці зазначених методів, адже їм приділяли достатню увагу у своїх дисертаційних дослідженнях С. І. Хом'яченко та Т. С. Кичилюк [1; 14].

Таким чином, адміністративній діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель властиві як загальні методи, які характеризуються універсальністю та використовуються зазначеними органами та їх посадовими особами під час виконання всіх завдань та реалізації функцій, так і спеціальні методи, обумовлені специфікою відносин у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Список використаної літератури

1. *Хом'яченко С. І.* Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / С. І. Хом'яченко. – Київ, 2004. – 19 с.
2. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 134.
3. *Городецька І. А.* Щодо реформування системи органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель / І. А. Городецька // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: зб. наук. праць. – К., 2011. – С. 197–203.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: Т. 1: Загальна частина / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.]; [В. Б. Авер'янов (голова ред. кол.)]. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
5. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: [підруч. – 3-є вид., стер.] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
6. Адміністративне право України: підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
7. Адміністративна діяльність міліції: підруч. / [О. О. Бандурка, О. К. Безсмертний, К. А. Бугайчук та ін.]; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2004. – 448 с.
8. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / [В. В. Новіков, М. В. Ковалів, В. П. Столбовий та ін.]; за заг. ред. доц. О. І. Остапенка. – Львів: ЛІВС, 2002. – 252 с.
9. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: підруч. / [І. П. Голосніченко, В. І. Шакун, І. П. Кириченко та ін.]; за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К.: КМУЦА, 1999. – 180 с.
10. *Приймаченко Д. В.* Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 / Д. В. Приймаченко. – Ірпінь, 2007. – 39 с.
11. Советское строительство: учеб. / [Безуглова А. А., Беляева Н. Г., Лагушкин В. П. и др.]; под ред. А. А. Безуглова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 544 с.
12. *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. – М.: Наука, 1974. – 248 с.
13. *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР. Ч. 1: Сущность, функции, методы / Ю. М. Козлов. – М., Изд-во МГУ, 1969. – 159 с.
14. *Кичилюк Т. С.* Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т. С. Кичилюк. – К., 2007. – 19 с.