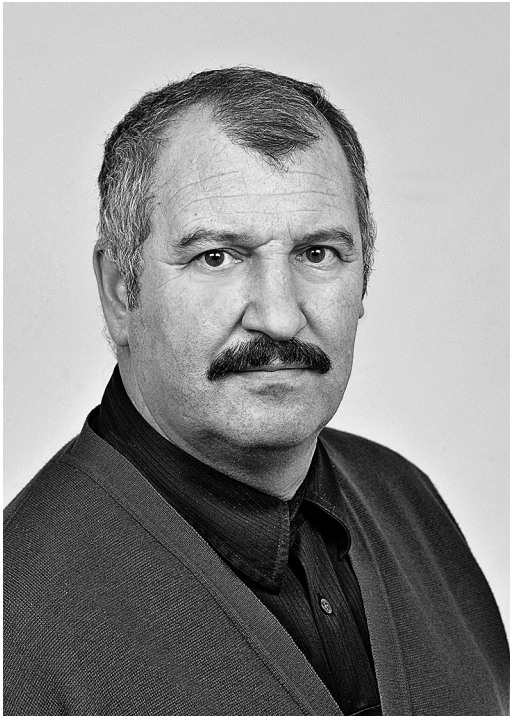


Реалізація загальноприйнятих принципів права

в управлінській діяльності земельними ресурсами



О. П. Світличний

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

У статті досліджуються загальноприйняті принципи права в управлінській діяльності земельними ресурсами.

Ключові слова: принципи права, принципи адміністративного права, управлінська діяльність, управління у сфері земельних ресурсів.

В статье исследуются общепринятые принципы права в управленческой деятельности земельными ресурсами.

Ключевые слова: принципы права, принципы административного права, управленческая деятельность, управление земельными ресурсами.

In the article there is considered the content of generally accepted law principles in management activity of land recourses.

Keywords: law principles, principles of administrative law, management activity, management in the area of land recourses.

Прийняття Конституції України 1996 р. та входження України до європейського політичного, економічного, інформаційного і правового простору започаткували процес утвердження конституційних принципів верховенства права в діяльності органів публічної адміністрації. Загальні принципи права закріплені в Конституції України і стосуються всіх галузей права. Конституційні та загальні принципи відображаються в земельному законодавстві, набуваючи характеру і змісту спеціальних принципів.

На сьогодні стає очевидною принципова можливість побудови системи державного управління у сфері земельних ресурсів, яка повинна відповідати демократичним засадам і базуватися на комплексності поєднання правових, економічних, соціальних, політичних та інших факторів за умови інтегрованого збалансованого поєднання державних та демократичних інститутів. У цьому контексті питання дослідження і розвитку принципів у галузі управління земельними ресурсами є вкрай актуальним.

Принципи земельного законодавства закріплено у ст. 5 Земельного кодексу України [1]. На жаль, у змісті зазначеної норми серед принципів земельного права не знайшли відображення такі принципи управлінської діяльності земельними ресурсами, як рівноправність всіх форм власності на землю; цільове використання землі; гарантії права власності і користування землею та ін. Тому дослідження принципів у галузі управління земельними ресурсами є актуальне на сьогодні.

Питанню дослідженню принципів права в юридичній науці досліджувалися багатьма науковцями, серед них хочеться відзначити В. Б. Авер'янова, В. В. Горлачука, Є. В. Додіна, В. А. Козбаненка, В. І. Курила, В. Я. Малиновського, В. І. Семчика та ін. Проте окремого дослідження реалізації загальноприйнятих принципів права в управлінській діяльності земельними ресурсами не було.

Метою цієї статті є розгляд реалізації загальноприйнятих принципів права в управлінській діяльності земельними ресурсами. У загальній теорії права принципи права розглядаються як основні (керовані) ідеї, вихідні положення, що характеризують зміст права, суть та призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів [2, с. 237].

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]. У своїй практичній діяльності органи державної виконавчої влади використовують теоретично розроблені наукою права принципи управлінської діяльності. У сукупності принципи управління виконують у системі управління найважливішу антиентропійну функцію, зазвичай за умови, що управлінець діє відповідно до них [4, с. 36–37]. Їх ігнорування призводить до того, що багато змін, що відбуваються у сфері державного управління, ще здійснюються, виходячи з суб'єктивних поглядів. У результаті суспільство погано відчуває вплив апарату на державне управління [5, с. 27].

Принципи державного управління універсальні, їх можливо застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно з системним підходом, кожна сферу можливо розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами [6, с. 29].

Оскільки право є надбудовою над економічним базисом суспільства, то у ньому відбуваються основні напрямки і закономірності розвитку суспільства. Розвиток суспільних відносин має динамічний характер. Відповідно і принципи не залишаються без змін. В умовах переходу до ринкової економіки основними принципами права є його верховенство; розширення демократії і гласності; рівність суб'єктів господарювання в суспільних відносинах; юридична рівність усіх форм власності; нерозривний зв'язок прав і обов'язків; включення всіх земель в ринковий обіг; соціальна справедливість у перерозподілі державних земель; поєднання переконання і примусу. Ці основні правові принципи визначаються характером економіки, рівнем господарювання в умовах ринкових відносин, а саме тому вони мають загальний характер і притаманні праву України загалом. Разом з тим, специфіка земельних правовідносин відображає і спеціальні принципи, притаманні земельному праву.

Будучи частиною соціального управління, державне управління у сфері земельних ресурсів зберігає його характеристики. Водночас, враховуючи специфіку органів державного управління у галузі земельних відносин, необхідно зазначити, що воно має свої особливості, притаманні специфічній діяльності, що дозволяє виокремити державне управління у сфері земельних ресурсів в самостійний вид державного управління. При цьому, слід зазначити, що у спеціальній літературі пропонуються різні підходи до виділення конкретних різновидів принципів, їх класифікації. В цьому, на нашу думку, немає нічого дивного, враховуючи, що розвиток, а в окремих випадках і суперечливість принципів, відбувається відповідно до законів суспільства.

Принципи права об'єктивно зумовлені економічним, соціальним, політичним устроєм суспільства. Під об'єктивною зумовленістю принципів права треба розумі-

ти відповідність характеру суспільних відносин економічним, політичним, ідеологічним процесам, що відбуваються у суспільстві [7, с. 21].

Отже, пройшовши певний стан наукового пізнання і практики управління, історія наукової думки має принципи і концепції їх розвитку, які пов'язані з діалектичним законом розвитку суспільних відносин.

Відповідно до ст. 8 Конституції України, в Україні діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, крім того, у ст. 19 Конституції України чітко закріплено імперативну норму, відповідно до якої: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»[8]. Тому конституційний принцип верховенства права слід розуміти ще й так, що державна влада повинна здійснюватись у рамках принципів, які обмежують дискреційні повноваження владного органу чи посадової особи [9, с. 66]. З урахуванням європейських принципів і стандартів, фундаментальний принцип правової держави – турбота про людину, повинен бути покладений в нову людиноцентристську ідеологію адміністративного права. Еволюційні зміни фундаментальних цінностей нової ідеології адміністративного права повинні не тільки забезпечити, а й гарантувати пріоритет прав, свобод й інтересів громадян у процесі державного управління. Вагому роль у розв'язанні демократичних засад державного управління, трансформації адміністративних правовідносин у сфері взаємодії органів публічного управління з громадянами і юридичними особами має відігравати адміністративне право.

Проте, як зазначав В. Б. Авер'янов, «... Тільки в результаті трансформації адміністративного права на засадах людиноцентристської ідеології ця галузь зможе стати основним засобом гармонізації відносин між державою і людиною. У такому

контексті першорядне значення має переосмислення фундаментальних засад адміністративного права, починаючи, природно, з визначення його принципів» [10, с. 75].

Досліджуючи загальноприйняті принципи права, необхідно констатувати, що крім загальноприйнятих принципів, для державного управління повинні слугувати і принципи, які не закріплені на рівні закону. Це підтверджується Конституційним Судом України у Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). У абзаці другому п. 4.1. зазначається: «одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» [11].

Викладене дозволяє нам констатувати, що принципи права, які діють у суспільстві, не обов'язково зафіксовані в законі. Проте реальний прояв конституційного принципу правової держави про найвищу соціальну цінність – людини і громадянина може бути забезпечений через гарантування не лише загальних (конституційних), а й галузевих прав, а принцип верховенства права – домінуючий у європейській доктрині праворозуміння.

«Усі інші соціальні цінності мають бути підпорядковані, субординовані цінності людини» [12, с. 5-6].

Вирішальний спосіб забезпечити демократичну спрямованість публічної влади – покласти в основу діяльності держави та органів місцевого самоврядування неуп-

ривний обов'язок дотримуватися пріоритету прав і свобод людини та громадянина, встановити невідворотну відповідальність владних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [13, с. 4].

Конституційні засади повинні стати стержнем практичної реалізації принципу верховенства права органами публічної влади в реальному житті громадян. Враховуючи конституційні принципи, які є універсальними і притаманні всім галузям права, наближеність до людини, саме публічна влада та її посадові особи повинні максимально задовольняти потреби людини та громадянина у повсякденному житті, у тому числі й у галузі земельних відносин.

Проблемні питання, які існують у галузі земельних відносин, особливо щодо гарантування конституційних принципів громадянам у земельних правовідносинах, і які належать до компетенції держави, спонукають наукову думку до пошуку нових шляхів вирішення цієї проблеми. Особлива роль при цьому відводиться науковим принципам управлінського знання. З урахуванням історичного досвіду вони покликані акумулювати нові тенденції наукового пізнання в розвитку державного управління у сфері земельних ресурсів.

На відміну від принципів адміністративного права, які за визначенням Г. Й. Ткача, визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання, принципи державного управління – це основоположні ідеї, які визначають порядок організації та здійснення управління. Можна сказати, що вони є правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання в процесі виконавчої діяльності [13, с. 98].

Аналіз спеціальної літератури [13, 14] дає підстави зазначити, що в сучасній науці адміністративного і земельного права виділяють загальні та спеціальні принципи.

Основу правового регулювання управлінських відносин у сфері земельних ресурсів становлять принципи, які відображають характер і тенденції розвитку суспільних відносин. При цьому загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі земельного права.

Принципи земельного права реалізуються шляхом відтворення основних положень у земельному законодавстві. Вони пронизують його систему та вдосконалюються разом з розвитком зазначених положень. З урахуванням цього принципи земельного права можна поділити на конституційні, загальноправові та спеціальні [15, с. 26].

Загальні принципи земельного права викладені в ст. 5 Земельного кодексу України України [1], ст. 3 Закону України «Про охорону земель» [16], ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [17], яка значно розширює основні принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. При цьому, як стверджує А. М. Мирошніченко, «не всі викладені у ст. 5 ЗК України принципи відповідають викладеному змісту та не підкріплені юридичними гарантіями» [18, с.175].

Погоджуючись з думкою А. М. Мирошніченка, зазначимо, що це стосується також і інших принципів, викладених у відповідних статтях Законів України: «Про охорону земель» та «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Але запропоновані принципи базуються на об'єктивних закономірностях розвитку суспільних відносин, це результат відображення загальноправових конституційних принципів у земельному законодавстві, які знайшли своє теоретичне обґрунтування в спеціальній літературі, багато з яких отримали практичне застосування і реалізуються в управлінській діяльності.

Будучи суб'єктами земельних відносин, органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані дотримуватися як загально-

державних, так і визначених нормами права спеціальних принципів земельного законодавства.

Однак необхідно відзначити, що не всі вищевикладені принципи в повній мірі реалізуються, як у земельних правовідносинах, так і в сфері державного управління земельними ресурсами.

Підвищення ефективності управління земельними ресурсами має здійснюватися з урахуванням правових, організаційних, економічних та інших факторів, особливо з урахуванням таких принципів:

- принцип державного контролю за використанням та охороною земель;
- принцип доступного і відкритого реєстру категорій земель;
- принцип державного регулювання у сфері планування територій та розмежування земель державної і комунальної власності;
- принцип реалізації державної політики щодо кадрової роботи та державної служби в державному управлінні земельними ресурсами;
- принцип матеріальної відповідальності посадових чи/або службових осіб органів державного управління земельними ресурсами.

Правовий аналіз наукової та спеціальної літератури дає підстави зазначити про різні підходи до виділення конкретних різновидів принципів та класифікації. В той же час формування основних принципів управління, вичерпний перелік яких в правовій науці ще не сформувався, здійснюється на засадах загальних принципів права, закріплених у Конституції України.

Аналіз існуючих в адміністративно-правовій науці підходів до визначення механізму публічного управління дозволяє виділити поряд з іншими його принципами, що є основою всього управлінського процесу взагалі, у тому числі і щодо управлінських відносин земельними ресурсами. Враховуючи, що державне управління за-

ймає базове місце і є серцевиною управлінських відносин, відповідно і принципи державного управління відіграють центральну роль в системі принципів управління земельними ресурсами. Залежно від розвитку соціально-економічних умов, що є одним із головних чинників значного впливу на економічний стан суспільства, принципи відображають певні властивості, які відповідають процесам розвитку суспільства. Розвиток суспільства

призводить до певної корекції принципів, у тому числі й управлінні земельними ресурсами. При цьому дотримання цих принципів є необхідною умовою органів публічної влади для забезпечення принципів верховенства права.

Реальне втілення конституційних засад принципу верховенства права повинен стати стержнем практичної реалізації в діяльності органів управління земельними ресурсами.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
2. Теория государства и права. Учеб. для юрид. вузов и фак. / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 559 с.
3. Аграрное право: Учеб. / Отв. ред. Г. Е. Быстров, М. И. Козырь. – М.: Юристъ, 1996. – 640 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации. Учеб.: В 2-х т. – Т. 1 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: Статут, 2002. – 366 с.
5. *Нижник Н. Р., Машков О. А.* Системний підхід в організації державного управління. – К., 1998. – 160 с.
6. *Рябченко О. П.* Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За загальною ред. О. М. Бандурки. – Харків: Видво ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
7. *Колодій А. М.* Принципи права України. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
8. *Конституція України.* Прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.
9. *Ковальчук В.* Конституція як основа легітимності публічної влади в правовій державі // Право України. – 2010. – № 7. – С. 59-69.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. – Т. 1. Загальна частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. // Голос України. – 2005. – №3. – 11 січня.
12. *Рабінович П. М.* Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). – Х.: Право, 1997. – 64 с.
13. *Авер'янов В.* Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світі євроінтеграційних вимог // Юридична Україна. – 2010. – № 3. – С. 4-10.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2-х т. – Т. 1. Заг. частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
15. Земельне право: Підруч. / За ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулиничка. – К., 2001. – 423 с.
16. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
17. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
18. *Мирошниченко А. М.* Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. – К.: Алерта; КНТ; ЦУА, 2009. – 268 с.