

Адміністративні принципи в управлінській діяльності щодо земельних ресурсів

О.П. Світличний
кандидат юридичних наук, докторант, Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджено адміністративні принципи в управлінській діяльності щодо земельних ресурсів.

В статье исследованы административные принципы в управленческой деятельности относительно земельных ресурсов.

In the article there are considered administrative principles in the administrative activity of land resources.

Ключові слова: адміністративні принципи, управлінська діяльність, земельні ресурси, верховенство права.

Постановка проблеми

У нових соціально-економічних умовах виникає необхідність подальшого розвитку ефективних форм управління загалом, у тому числі й у сфері державного управління земельними ресурсами. Пошук оптимальної системи органів виконавчої влади та проблема визначення принципів державного управління є надзвичайно актуальними. Прийняття Конституції України 1996 року [1] та входження України до європейського політичного, економічного, інформаційного і правового простору започаткувало процес утвердження конституційних принципів верховенства права в діяльності органів публічної адміністрації. Загальні принципи права, закріплені в Конституції України, є універсальними, властивими усім галузям права і відображаються в земельному законодавстві, набуваючи характеру і змісту спеціальних принципів.

Аналіз існуючих в адміністративно-правовій науці підходів до визначення механізму публічного управління дає змогу виділити поряд з іншими його принципи, що є основою всього управлінського процесу, у тому числі щодо управлінських відносин у сфері земельних ресурсів. Ураховуючи, що державне управління займає базове місце і є серцевиною управлінських відносин, відповідно й принципи державного управління відіграють центральну роль у системі принципів державного управ-

ління в галузі земельних відносин [2, с. 77].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичною та інформаційною основою цієї статті є нормативно-правові акти та праці таких учених, як: В.Б. Авер'янов, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, В.І. Курило, В.Я. Малиновський та інші, проте динамічний розвиток суспільних відносин та часті зміни в організаційній діяльності щодо земельних ресурсів зумовлюють актуальність дослідження адміністративних принципів у цій сфері управлінських відносин.

Невирішені частини загальної проблеми

Проблеми удосконалення та розвитку принципів права у сфері земельних відносин розглядали у своїх працях: О.С. Дорош, В.В. Книш, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, А.М. Третяк та інші. Проте ці вчені розкрили лише окремі принципи права в галузі земельних відносин або ж зачіпали їх побіжно, досліджуючи інші більш широкі або суміжні суспільні відносини.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження розвитку і застосування адміністративних принципів права в управлінській діяльності щодо земельних ресурсів та вироблення відповідних пропозицій.

Для досягнення визначеної мети необхідно вирішити такі завдання:

проаналізувати сучасний стан науки державного управління, зокрема управління земельними ресурсами; виявити й узагальнити загальні принципи; визначити необхідність удосконалення принципів права в управлінській діяльності.

Вклад основного матеріалу дослідження

Стрижневою проблемою реалізації державної виконавчої влади в Україні на сьогодні, на наш погляд, є проблема вироблення та становлення сучасних принципів адміністративного права як права управлінського. Актуальність такої постановки питання підтверджує те, що державне управління як інструмент реалізації державної виконавчої влади є багатозначним за обраними цілями і завданнями. Це слугує об'єктивною причиною прояву і незалежного обґрунтування найістотніших, специфічних стійких зв'язків і відносин, притаманних саме цьому виду управлінської діяльності, у закладених в її основу принципах [3, с. 54].

У загальній теорії права принципи права розглядаються як основні (керівні) 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 всі суб'єкти. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться з його загального змісту [4, с. 237].

У своїй практичній діяльності органи державної виконавчої влади використовують теоретично розроблені наукою права принципи управлінської діяльності, але спочатку ми дослідимо, які є визначення та поняття самої дефініції «принцип», а потім розглянемо ті, що мають відношення до науки адміністративного права та управління.

Під принципами права розуміють основні положення, вихідні ідеї, які визначаються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та які відбивають істотні положення права [5, с. 95].

З точки зору правової науки, принципи права – це основні засади, які закріплені в правових нормах і відображають закономірності розвитку відносин суспільства, а також розкривають закономірності певної галузі права. У них містяться особливості певної галузі права, що зумовлюють її галузеву суть і відображаються в галузевих принципах права.

Залежно від розвитку соціально-економічних умов, що є одним із головних чинників значного впливу на економічний стан суспільства, принципи відбивають певні властивості, що відповідають процесам розвитку суспільства. Розвиток суспільства призводить до певної корекції принципів, у тому числі й у сфері земельних правовідносин. При цьому їх дотримання є необхідною умовою органів публічної адміністрації в забезпеченні принципів верховенства права. Конституційне і законодавче закріплення цих принципів обумовило перехід до їх практичної реалізації в діяльності органів публічної адміністрації. Проте, перш ніж досліджувати питання державного управління земельними ресурсами, необхідно розглянути фундаментальні основи управління – його принципи.

Основні ознаки, притаманні адміністративному праву, пов'язані з його принципами, на яких здійснюється правове регулювання виконавчої діяльності.

У сукупності принципи управління виконують у системі управління найважливішу антиентропійну функцію, зазвичай за умови, що управлінець діє відповідно до них [6, с. 36–37]. Їх ігнорування призводить до того, що багато змін, які відбуваються у сфері державного управління, ще здійснюються, виходячи з суб'єктивних поглядів. Унаслідок цього суспільство недостатньо відчуває вплив апарату на державне управління [7, с. 27].

Наука управління має у своїй основі систему базових положень, принципів, що властиві тільки їй, і при цьому спираються на закони, досліджувані іншими науками, пов'язані з управлінням [8, с. 246].

Принципи державного управління універсальні, їх можна застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно із системним підходом кожному сфері можна розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами [9, с. 29].

В адміністративно-правовій науці існують різні погляди науковців щодо визначення принципів управління. В основному вчені-юристи розглядають принципи управління як основоположні ідеї, наукові положення управлінської діяльності [10, с. 165].

Оскільки право в цілому є надбудовою над економічним базисом суспільства, то в праві відбиваються основні напрями і закономірності розвитку суспільства. Розвиток суспільних відносин має динамічний характер, відповідно до цього й принципи не залишаються без змін. В умовах переходу до ринкової економіки основними принципами права є його верховенство; розширення демократії та гласності; рівність суб'єктів господарювання в суспільних відносинах; юридична рівність усіх форм власності; нерозривний зв'язок прав і обов'язків; включення всіх земель у 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 в цілому. Разом з тим специфіка земельних правовідносин у сфері державного управління земельними ресурсами відображає й спеціальні принципи, притаманні державному управлінню земельними ресурсами.

Будучи частиною соціального управління, державне управління земельними ресурсами зберігає його характеристики. Водночас, урахувавши специфіку органів державного управління земельними ресурсами, необхідно зазначити, що воно має свої особливості, притаман-

ні специфічній діяльності, що дає змогу виокремити державне управління земельними ресурсами в самостійний вид владно-управлінської діяльності [11, с. 55], які ґрунтуються на структурній організації системи земельного права і закріплені в законодавчих актах земельного законодавства.

У спеціальній літературі запропоновано різні підходи до виділення конкретних різновидів принципів, їх класифікації. У цьому, на нашу думку, немає нічого дивного, урахувавши, 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 розуміти відповідність характеру суспільних відносин економічним, політичним, ідеологічним процесам, що мають місце в суспільстві [12, с. 21].

Пройшовши певний історичний шлях наукового пізнання (Ф. Тейлер, А. Файоль), наукова думка виробила принципи і концепції розвитку науки управління, що відповідають діалектичним законом розвитку суспільних відносин. В умовах пошуку оптимальної системи діяльності органів державної виконавчої влади проблема визначення принципів державного управління є його ступенем виявлення. Наукове осмислення і теоретичне обґрунтування принципів державного управління виходить з аналізу суті самого явища.

Дослідження наукових джерел розвитку принципів управління дає підстави відзначити, що наука управління у своїй еволюції пройшла різні історичні етапи розвитку, яка визначала різні пріоритети і висувала різні концепції принципів управління. У правових системах принципи адміністративного права можуть тлумачитися по-різному і мати різний правовий зміст, тоді як сучасна система організації виконавчої влади і відповідно державне управління ґрунтуються на порівняно нових принципах. Однак при цьому не слід

відкидати й кращі надбання адміністративної науки радянського періоду, бо цілком логічно, що такі принципи, як колегіальність та єдиноначальність, плановість, добір і розстановка кадрів, є актуальним для сучасного державного управління. Водночас прагнення змінити стару радянську ідеологію (державну, виконавчу), що не сприяє європейському розумінню, спонукають наукову думку до нових поглядів на сутність адміністративного права в сучасній науці адміністративного права.

Розвиток суспільних відносин потребує реалізації конституційно закріплених принципів верховенства права. Сучасне виокремлене функціонування органів публічної влади від громадянського суспільства спонукає до необхідності переосмислення фундаментальних засад адміністративного права, важливою складовою яких є його принципи.

Подальший розвиток адміністративного права повинен ґрунтуватися на власне його принципах, забезпечення пріоритету прав людини і громадянина, саме переважна більшість загальних принципів знайшли своє закріплення в Конституції України.

Невід'ємні права і свободи людини визначають зміст і спрямованість усіх принципів – вимог верховенства права. Їх система досить масштабна і багатопланова. Деякі зарубіжні фахівці нараховують їх понад сотню [13, с. 8].

Відповідно до ст. 8 Конституції України в нашій державі діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Зміст принципу верховенства права закріплений у ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [14].

Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує

кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [15]. 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». Тому конституційний принцип верховенства права слід розуміти ще й так, що державна влада повинна здійснюватися у рамках принципів, які обмежують дискреційні повноваження владного органу чи посадової особи [16, с. 66].

Відтак принцип верховенства права ґрунтується на положенні Основного Закону України і має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. З урахуванням європейських принципів і стандартів, фундаментальний принцип правової держави – турбота про людину, повинен бути покладений в основу нової людиноцентристської ідеології адміністративного права. Еволюційні зміни фундаментальних цінностей цієї ідеології повинні не тільки забезпечити, а й гарантувати пріоритет прав, свобод та 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 та юридичними особами має відігравати адміністративне право. Як цілком слушно стверджував 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» [17, с. 75].

Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають юридичну долю, життєздатність, практичну організацію та реальне функціонування виконавчої влади й управління [18, с. 193].

Державне управління, як і будь-яка інша управлінська діяльність, має певну основу і здійснюється відповідно до принципів (засад), закріплених Конституцією України. Виходячи з положень Конституції України, до конституційних принципів державного управління необхідно віднести такі: верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; гласності. При цьому слід підкреслити, що в сучасних умовах, не всі визначення принципу права повинні мати обов'язково законодавче закріплення, на що звертають увагу багато відомих вітчизняних та зарубіжних учених: С.С. Алексєєв [19, с. 137], Д.А. Керимов [20, с. 84], М.І. Козюбра [21, с. 28–29]. Це також підтверджується рішенням Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15–рп/2004 [22].

Отже, принципи права – не лише те,

що зафіксовано в законі. З іншого боку, не всі положення, проголошені законом як «принципи права» («принципи законодавства»), насправді можуть бути визнані такими [23, с. 365–366].

Висновки

Ефективність діючих в країні принципів, визнання державою європейських цінностей, а саме, верховенства права та пріоритет прав людини повинні стати основними в доктринальних засадах адміністративного права. Це спонукає до нових напрямів наукових досліджень і переосмислення принципів адміністративного права в сучасних умовах, є запорукою розроблення наукових засад вітчизняного адміністративного законодавства відповідно до європейських принципів та визнання ролі публічного (у першу чергу, адміністративного права) у регулюванні суспільних відносин.

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, що є домінуючим у європейській доктрині праворозуміння, повинен бути покладений в нову ідеологію правовідносин між громадянами й органами публічної влади.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Світличний О.П. Принципи права в управлінській діяльності земельними ресурсами // Правові реформи в Україні: проблеми реалізації: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 16-17 лютого 2011 року. – Київ: у 4-х томах / О.П. Світличний. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2011. – Т. 3. – С. 76-78.
3. Курило В.І. До питання принципів адміністративного права України / Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10-11 вересня 2010 р.): збірник наукових праць / за заг. ред. А.М. Статівки та ін. – Луцьк: РВВ ЛНТБ, 2010. – С. 53-56.
4. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – 559 с.
5. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. Теорія держави і права: навч. посібн. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков. – К., Юрінком, 1995. – 189 с.
6. Государственное управление: основы теории и организации: учебник [в 2-х т. Т. 1] / под ред. В.А. Козбаненко [изд. 2-е, с изм. и доп.]. – М.: Статус, 2002. – 366 с.

7. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. – 1998. – 160 с.
8. *Кнорринг В.И.* Теория, практика и искусство управления: учебник / В.И. Кнорринг. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1999 – 511 с.
9. *Рябенко О.П.* Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
10. Административное право Украины: учебник / [Аверьянов В.Б., Додин Е.В., Пахомов И.Н. и др]; под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2005 – 880 с.
11. *Світличний О.П.* Реалізація загальноприйнятих принципів права в управлінській діяльності земельними ресурсами // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – №11. – С. 53-58.
12. *Колодій А.М.* Принципи права України / А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
13. *Козюбра М.* Верховенство права: Українські реалії та перспективи / М. Козюбра // Право України. – 2010. – №3. – С. 6-18.
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35-36. – №37. – Ст. 446.
15. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
16. *Ковальчук В.* Конституція як основа легітимності публічної влади в правовій державі / В. Ковальчук // Право України. – 2010. – №7. – С. 59-69.
17. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. [у 2-х т., т. 1] Загальна частина / редколегія: В.Б.Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
18. *Галлиган Д., Полянський В.И., Старілов Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.И. Полянський, Ю.Н. Старілов. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
19. *Алексеев С.С.* Философия права / С.С. Алексеев. – М.: НОРМА, 1999. – 336 с.
20. *Керимов Д.* Право и законодательство / Д. Керимов // Свободная мысль. – 1992. – №18. – С. 83–91.
21. *Козюбра М.І.* Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М.І. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – №4. – С.24–32.
22. 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 // Голос України. – 2005. – №3. – 11 січня.
23. *Мірошниченко А.М., Попов Ю.Ю.* Чипотрібний Закон України «Пронормативно-правові акти»? / А.М. Мірошниченко, Ю.Ю. Попов // Форум права. – 2009. – С. 362 – 372.