

УДК 342.92

*О. М. Швець**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ОСНОВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПО ЗАХИСТУ ЕРОЗІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЕЛЬ

Постановка проблеми. Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, щодо реалізації своїх функцій, здійснюється за допомогою специфічних форм і методів.

Функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [1, с. 132].

Отже, при вирішенні питань щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель, визначення форм та методів діяльності органів державної влади в даній сфері є важливим аспектом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням щодо визначення форм державного управління та їх класифікації присвячені праці В. Б. Авер'янова, В.В. Галунька, В.І. Курила, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, І. А. Городецької, Д. В. Журавльова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломонець, О. В. Кузьменко, В. Ф. Погорілка та інших вчених.

Відповідно до визначення, яке наводить Ю.П. Битяк, форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [1, с. 132].

А.В. Рум'янцева-Козовник визначає форму адміністративної діяльності як «сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку» [2, с. 117]. Н.І. Глазунова трактує форми діяльності як реальні, видимі, типізовані фіксовані вирази (прояви) практичної діяльності управлінців [3, с. 356].

Варто відмітити, що і у законодавстві і у науковій літературі відсутній уніфікований перелік та загально визнана класифікація форм управлінської діяльності. Загалом форми діяльності органів державного управління поділяють на правові та неправові.

За В.В. Галуньком, форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації за характером та правовою природою можна класифікувати на чотири групи [4, с. 132]:

1) видання адміністративних актів (адміністративна правотворчість):

– видання підзаконних нормативно-правових актів;

– видання індивідуальних адміністративних актів;

2) укладення адміністративних договорів;

3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій;

4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Інші автори, зокрема Ю.П. Битяк та інші [1, с. 134; 41], виділяють ще організаційні заходи, як неправову форму публічного адміністрування.

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних та наукових досліджень форм та методів діяльності органів публічної влади визначити найбільш дієві форми та методи адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель. Виявити наявні проблеми публічного адміністрування земельних відносин щодо охорони земель та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до вище означених теоретичних засад, ми можемо визначити, що форми адміністративної діяльності щодо адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель являють собою сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером адміністративних дій, які провадяться з метою охорони ерозійно небезпечних земель та реалізації публічного інтересу суспільства щодо збереження національного багатства – землі.

Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру [4, с. 133].

Варто відзначити, що в галузі земельного права нашої країни існує значна проблема щодо наявності та дієвості підзаконних актів

За сферою застосування підзаконні акти можуть бути внутрішніми (спрямовані до підпорядкованих по службі апаратів і працівників) та зовнішніми (виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні). Провідне місце в діяльності публічної адміністрації відіграють зовнішні акти. З їх допомогою суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, нормальне функціонування держави і суспільства [4, с. 133].

Аналіз чинного земельного законодавства дозволяє стверджувати, що найбільш поширеними зовнішніми адміністративними актами в сфері землеустрою є Постанови Кабінету міністрів України, якими, переважно, затверджуються порядки виконання тих чи інших заходів землеустрою, а також інструкції Держгеокадастру, як спеціального центрального органу виконавчої влади в сфері землеустрою.

Індивідуальні адміністративні акти звернені до конкретних суб'єктів і їх дія є одноразовою. Яскравим прикладом індивідуального нормативно-правового акта в сфері землеустрою є рішення органів місцевого самоврядування (наприклад, щодо надання у власність чи користування земельної ділянки та розробки відповідної документації із землеустрою).

Адміністративний договір застосовується суб'єктами публічної адміністрації у тих випадках, коли для регулювання прав та обов'язків приватних осіб у сфері публічного адміністрування недоречним (неефективним) є застосування адміністративного акта [5, с. 290].

Адміністративні договори можуть укладатися у сфері захисту ерозійно небезпечних земель. Договори обміну зобов'язаннями та договори про кооперацію, на нашу думку можуть слугувати засобом покращення орендних відносин на місцевому рівні шляхом залучення господарників до вирішення екологічних проблем, в тому числі і боротьби з ерозією. Адміністративні договори міжнародного рівня можуть слугувати засобом залучення іноземних інвестицій в сферу охорони земель від ерозійних процесів.

До юридично значущих адміністративних дій, які виступають формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, за В.В. Галуньком належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [5, с. 138] (реєстрація, документування, складання протоколів про адміністративне правопорушення, примусове виконання адміністративних стягнень тощо).

З огляду на адміністративно-правовий захист ерозійно небезпечних земель важливе значення має реєстрація, оскільки вона призначена для визначення юридичного стану об'єкта чи суб'єкта. Зокрема, реєстрація визначає момент настання правомочності прав щодо земельних ділянок, оскільки, відповідно до закону [6], право власності та право користування земельними ділянками виникає лише після державної реєстрації даних прав.

Завдяки документуванню здійснюється моніторинг виконання управлінських рішень, фіксуються звернення громадян і юридичних осіб щодо порушення їх прав, в тому числі і порушення прав в сфері охорони ерозійно небезпечних земель, тощо.

У сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель має місце складання протоколів про адміністративні правопорушення, адже Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за псування та порушення правил використання земель, до яких можна віднести і протиерозійну організацію території.

Матеріально-технічні операції, як форма діяльності органів публічної влади, призначені для обслуговування процесу публічного адміністрування і створення умов для виконання інших форм публічного адміністрування [7] (діловодство, реєстрація фактів у сфері управління, статистика та інше). У розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель матеріально-технічні операції мають місце щодо формування масиву статистично-довідкових матеріалів про стан таких земель та його зміни, а також можуть стати основою для інформаційно-технічного забезпечення формування баз даних щодо моніторингу земель та контролю за їх функціонуванням.

Необхідною формою управлінської діяльності виступають також організаційні заходи. Вони здійснюються систематично і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління [1, с. 136] (роз'яснення змісту нормативно-правових актів; інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб), розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо).

Форми адміністративно-правової діяльності доповнюються методами публічного адміністрування. Їх зв'язок полягає у тому, що за допомогою адміністративно-правових методів суб'єкт публічного адміністрування здійснює управлінський вплив на об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм управління.

Під методом, зазвичай, розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Нормативного визначення адміністративно-правових методів в Україні не існує. Натомість, науковці дають дуже близькі визначення. Зокрема, за Ю.П. Битяком, адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) в межах їх компетенції, у відповідній формі, на підпорядковані їм органи та громадян [1, с. 158]. Т. О. Коломоєць слушно трактує методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації як сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [8]. В.К. Колпаков та його співавтори методами публічного адміністрування визначають «певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції» [9; с. 106].

В.В. Галунько, В.І. Курило та їх співавтори основними методами адміністративного права вважають заохочення, переконання і примус [4, с. 143].

Заохочення, за В.В. Галуньком, – метод адміністративного права, який полягає в публічному визнанні заслуг, нагородженні, наданні громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків. Заохочення стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку.

Нормативно-правовою основою адміністративно-правового методу заохочення в сфері охорони земель можна назвати Закон України № 962-IV від 19.03.2003 року «Про охорону земель», який визначає економічне стимулювання одним із принципів державної політики в сфері охорони земель (2.56, ст.3) та одним із її заходів (ст. 22). З метою реалізації даного методу, законодавець наділяє відповідними повноваженнями щодо його здійснення органи виконавчої влади та місцевого самоврядування [10, ст. 9,12,15]. Розроблення механізмів економічного стимулювання, відповідно до зазначеного закону (ст. 18) покладено на Держгеокадастр України. Механізм економічного стимулювання охорони земель передбачено статтею 27 закону України № 962-IV від 19.06.2003 року «Про охорону земель», відповідно до якої основними шляхами економічного стимулювання охорони земель є [10]:

- надання податкових та кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, передбачені загальнодержавними і регіональними;
- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи щодо охорони земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою;
- компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих і малопродуктивних, земель;
- застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення.

Порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів встановлює Кабінет Міністрів України.

На перший погляд все виглядає обґрунтованим і злагодженим, проте основною проблемою реалізації даного методу в сфері охорони земель є відсутність підзаконного акта, а саме відповідної постанови Верховної ради, яка б прописувала механізм економічного стимулювання. Крім того, навіть якщо допустити, що землекористувач звернувся б із заявою до відповідного органу, він повинен довести факт покращення екологічного стану земель і

підвищення родючості ґрунтів відповідною довідкою, яка видається територіальним органом Держгеокадастру на підставі агрохімічного паспорта земельної ділянки, проте такі паспорти переважно відсутні. А за наявності агрохімічного паспорта для висновку про покращення стану ґрунту потрібно провести його чергове обстеження, що потребує затрат часу та коштів. Зрештою невідомо, чи покриє розмір відшкодування понесені витрати. Відтак, можна зробити висновок, що метод матеріального заохочення в сфері захисту ерозійно-небезпечних земель міг би бути ефективним, проте, на даний час він носить декларативний характер.

Методи переконання та примусу є взаємопов'язаними та взаємодоповнюють один одного. Ю.П. Битяк метод переконання вважає особливим засобом правового впливу [1, с. 162], з чим ми цілком погоджуємося. Суть даного методу полягає у тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог внаслідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навчання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу. До первинних його засобів належать навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом [4, с. 144].

За В.В. Галуньком, переконання – метод адміністративного права, який полягає в попередженні правопорушень шляхом впливу на свідомість і поведінку людей, у результаті чого ті свідомо дотримуються правових норм [5, с. 145].

Таким чином, переконання – це система заходів правового й неправового характеру, які проводять державні та громадські органи, що виявляється в здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [1, с. 162].

Основними формами переконання, які застосовують у державному управлінні, є: проведення семінарів, зборів, особистий приклад, роз'яснення завдань державного управління, інформаційна робота в засобах масової інформації, інструктаж осіб підпорядкованого апарату й громадськості з питань найдєвішого виконання поставлених завдань,

Варто зазначити, що законодавець в Україні не передбачає обов'язковості проведення мотиваційної інформаційної роботи, натомість в європейських країнах широко поширена практика консультування землевласників та землекористувачів та їх матеріальна підтримка. Єдиною незначною ремаркою земельного законодавства у на-

пряму інформаційної роботи із землевласниками та землекористувачами можна вважати передбачене законом України № 858-IV від 22.05.2003 року «Про землеустрій» врахування громадських інтересів при здійсненні землеустрою [11, ст. 48], яке передбачає обов'язок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо:

а) інформування у разі необхідності населення через засоби масової інформації про заходи, передбачені землеустроєм;

б) залучення представників громадських організацій та об'єднань громадян до участі в обговоренні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць;

в) підготовки пропозицій щодо врахування інтересів територіальних громад при здійсненні землеустрою.

Проте, дана стаття не є прямою мотивацією чи переконанням, а фраза «у разі необхідності» викликає настороженість і запитання: «Хто визначатиме таку необхідність?».

Важливо відзначити, що метод заохочення може значно доповнити та посилити роль методу переконання.

У сфері адміністративно-правового захисту земель можна виділити такі форми методу переконання:

1) здійснення систематичної роз'яснювальної роботи серед землевласників та землекористувачів, товаровиробників сільськогосподарської продукції щодо норм адміністративно-правових актів в сфері охорони земель;

2) критика антигромадських вчинків (оприлюднення фактів господарської діяльності, що призвела до погіршення стану ґрунтового покриву земель тощо);

3) інформування населення про стан забезпечення правопорядку в сфері охорони земель;

4) заохочення громадян, які беруть участь в охороні земель від ерозійних процесів.

Найбільш дієвим, на нашу думку, та таким що має чіткі юридичні наслідки є метод адміністративного примусу. Адміністративний примус є одним із видів державного примусу. Його суть полягає у використанні державними органами засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей.

Адміністративний примус, за Ю.П. Битяком, це система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [1, с. 164].

Адміністративний примус використовують органи державної виконавчої влади, суди (судді) для запобігання вчиненню правопорушень; припинення адміністративних проступків; притягнення до адмі-

ністративної відповідальності громадян та посадових осіб. В юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу [4, с. 146]:

– адміністративно-запобіжні заходи (попереджувальні);

– заходи адміністративного припинення;

– адміністративні стягнення.

В сфері адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель найважливішу роль, на нашу думку, відіграють попереджувальні примусові заходи. Для попередження розвитку ерозійних процесів на сільськогосподарських землях можна застосовувати такі основні попереджувальні адміністративно-примусові методи:

1) вимога припинення окремих дій;

2) перевірка документів на земельну ділянку, зокрема агрохімічного паспорта та проектів землеустрою;

3) огляд земельної ділянки, території;

4) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості;

5) встановлення обмежень щодо певних видів сільськогосподарської діяльності, посівів певних культур, тощо;

6) ревізування;

7) контроль і наглядові перевірки.

Заходи припинення правопорушень застосовуються для примусового зупинення протиправних дій, що носять ознаки адміністративного проступку, недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення.

Варто зазначити, що види адміністративних проступків, як і визначення відповідальності за їх вчинення, прописані законодавством у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

З вище зазначеного стає зрозумілим, що для забезпечення дотримання законодавства, в тому числі і про охорону земель від ерозійних процесів, а також встановлення фактів його порушення має існувати дієвий інструмент, яким, наразі, може слугувати державний контроль за використанням та охороною земель. Варто відзначити, що науковці відносять державний контроль до відносно самостійних методів адміністративного права.

Висновки і пропозиції. Отже, в розрізі адміністративно-правового захисту ерозійно небезпечних земель найбільш дієвим, на нашу думку, є метод адміністративного примусу, оскільки для ефективного застосування мотивації та переконання власників землі та землекористувачів в Україні недостатньо повно та чітко сформована нормативно-правова база щодо даного питання. Як наслідок, низька юридична грамотність та екологічна обізнаність більшості землекористувачів, а також незадовільний рівень відповідальності за порушення земельного законодавства у нашій країні створює передумови використання сіль-

ськогосподарських земель орієнтуючись лише на економічні інтереси.

З метою покращення ситуації щодо публічного адміністрування використання та охорони земель вбачаємо за необхідне в першу чергу:

- 1) привести законодавство України у відповідність до європейських норм щодо охорони земель;
- 2) забезпечити виконання основних законів шляхом розробки та реалізації підзаконних актів;
- 3) посилити мотиваційну роботу із власниками землі та землекористувачами щодо раціонального використання та охорони земель;
- 4) запровадити механізм економічного стимулювання охорони земель.

Література

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
2. Румянцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. Європейські перспективи, 2014. № 3. С. 116–122.
3. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление.
4. Адміністративне право України: навчальний посібник. Т. 1. Загальне адміністративне право / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 180 с.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
6. Земельний кодекс України
7. Курс адміністративного права України. URL: https://pidruchniki.com/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini.
8. Коломоець Т. О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. Істина, 2012. 528 с.
9. Курс адміністративного права України: підручник. / Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. та ін. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
10. 11. Про охорону земель: Закон України: станом на 18.12.2017 р. / Верховна рада України. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 39, ст.349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
11. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. Дата оновлення 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

Анотація

Швец О. М. Основні форми та методи діяльності органів державної влади по захисту ерозійно небезпечних земель. – Стаття.

У статті проаналізовано основні нормативні та наукові засади реалізації функцій органів публічної влади шляхом застосування певних форм та методів діяльності. Виділено основні функції та методи публічного адміністрування та розглянуто їх через призму охорони ерозійно небезпечних земель.

Основними проблемами публічного адміністрування в сфері охорони ерозійно небезпечних земель визначено недосконалість адміністративного та земельного законодавства, відсутність підзаконних актів, юридич-

на та екологічна безграмотність землевласників та землекористувачів.

Найбільш дієвим адміністративно-правовим методом публічного адміністрування охорони ерозійно небезпечних земель визнано метод адміністративного примусу, а дієвим інструментом його реалізації – державний контроль за використанням та охороною земель.

Запропоновано напрямки покращення ситуації в сфері публічного адміністрування використання та охорони земель.

Ключові слова: форми, методи, органи державної влади, публічне адміністрування, охорона земель, ерозійно небезпечні землі.

Аннотация

Швец О. М. Основные формы и методы деятельности органов государственной власти по защите эрозийно опасных земель. – Статья.

В статье проанализированы основные нормативные и научные основы реализации функций органов публичной власти путем применения определенных форм и методов деятельности. Выделены основные функции и методы публичного администрирования и рассмотрены их через призму охраны эрозийно опасных земель.

Основными проблемами публичного администрирования в сфере охраны эрозийно опасных земель определено несовершенство административного и земельного законодательства, отсутствие подзаконных актов, юридическая и экологическая безграмотность землевладельцев и землепользователей.

Наиболее действенным административно-правовым методом публичного администрирования охраны эрозийно опасных земель признано метод административного принуждения, а действенным инструментом его реализации – государственный контроль за использованием и охраной земель.

Предложены направления улучшения ситуации в сфере публичного администрирования использования и охраны земель.

Ключевые слова: формы, методы, органы государственной власти, публичное администрирование, охрана земель, эрозийно опасные земли.

Summary

Shvets O. M. Basic forms and methods of activity of state authorities for protection of erosion-hazardous lands. – Article.

The article analyzes the basic normative and scientific principles of realization of functions of public authorities by applying certain forms and methods of activity. The main functions and methods of public administration have been identified and examined through the prism of protection of erosion-hazardous lands.

The main problems of public administration in the field of protection of erosion-hazardous lands are identified imperfection of administrative and land legislation, lack of by-laws, legal and environmental illiteracy of landowners and land users.

The most effective administrative and legal method of public administration of the protection of erosion-hazardous lands is recognized as the method of administrative coercion, and the effective instrument of its implementation – state control over the use and protection of land.

The directions of improvement of the situation in the field of public administration of land use and protection are suggested.

Key words: forms, methods, public authorities, public administration, land protection, erosion-hazardous lands.