

6. Про затвердження Положення про підрозділ міліції особливого призначення «Беркут»: Наказ МВС України від 18.05.2004 № 529 [Електронний ресурс] / МВС України. – Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
7. Оцінка стану криміногенної ситуації на території України за 2010 рік: МВС України. – К., 2011. – 49 с.
8. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07 / Легеза Євген Олександрович. – Дніпропетровськ, 2011. – 263 с.
9. Легеза Є.О. Аналіз ефективності надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки (за даними соціологічного опитування населення) / Є.О. Легеза // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ: зб. наук. праць. – 2011. – № 3. – С. 124- 133.

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Слюсаренко С.В., к.ю.н.
Світличний О.П., к.ю.н., докторант

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Досліджуються теоретичні та практичні питання ролі адміністративного права в управлінській діяльності земельними ресурсами.

Ключові слова: адміністративне право, суспільні відносини, державне управління, виконавча влада, повноваження, управління земельними ресурсами

Слюсаренко С.В., Світличний А.П. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ / Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина

Исследуются теоретические и практические вопросы роли административного права в управленческой деятельности земельными ресурсами.

Ключевые слова: административное право, общественные отношения, государственное управление, исполнительная власть, полномочия, управление земельными ресурсами.

Slyusarenko S.V., Svitlychny A.P. ADMINISTRATIVE LAW IN ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF LAND RESOURCES / National university of bioresources and nature of the use of Ukraine, Ukraine

There are considered theoretical and practical questions of the role of administrative law in administrative activity of land resources.

Key words: administrative law, public relations, state control, executive authority, powers, land resources control.

Дослідженням державного управління здавна займається адміністративно-правова наука, а різноманітність об'єктів управління виділяє три його основні види: соціальне, технічне та біологічне. Значущість кожного з об'єктів управління не у всіх випадках може бути враховано і тим більше виражено за допомогою математичних категорій. Насамперед це відноситься до процесів управління, що здійснюються в соціальних системах, де в ролі суб'єктів і об'єктів виступають громадяни і їх об'єднання (держава, суспільство, громадські об'єднання тощо).

Метою цієї статті є аналіз сутності та ролі адміністративного права в управлінській діяльності земельними ресурсами.

Проблемам ролі адміністративного права в управлінській діяльності приділяли увагу В.Б. Авер'янов, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, М.В. Гарашук, Є.В. Курінний, В.І. Курило, В.І. Семчик та ін., але невпинний розвиток суспільних відносин та їх вплив на управлінську діяльність земельними ресурсами обумовлюють актуальність цієї статті.

Залежно від об'єкта, управління яким здійснюється, тобто керованого об'єкта, виділяють технічне, біологічне, соціальне управління. Найбільш складним видом управління є соціальне управління, складність якого пов'язана із складністю суспільних відносин.

Соціальне управління є одним із найбільш складних видів загального управління. Управління є ключовою ланкою чи частиною системи, що впорядковує її елементи і, таким чином, від міри досконалості саме цієї ланки (частини) як об'єднуючого начала залежить зрештою використання колективного розуму в соціальній організації [1, 135].

Технічне і біологічне управління здійснюється в межах соціального, оскільки всі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну спрямованість.

Соціальне управління – це свідомий, цілеспрямований, упорядковувачий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей. Науковець зауважує, що соціальне управління зводиться до упорядкування та розвитку суспільних відносин [2, 30-33].

Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства як самостійної системи й здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів [3, 282].

У процесі державного контролю за використанням та охороною земель найважливішу роль відіграють органи виконавчої влади, які покликані забезпечити одну із найважливіших функцій держави щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Така діяльність, як стверджує В.С. Рижов, являє собою один з видів соціального управління, що здійснюється в інтересах застосування влади у відношенні до певних процесів [4, 22].

Це дає підстави зазначити, що предметом соціального управління є різні об'єкти матеріального світу, воно виступає загальною категорією. Звідси витікає, що предметом соціального управління є земля і ці відносини, що виникають з приводу володіння, розпорядження, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

З огляду на вищевикладені думки шановних науковців, соціальне управління характеризується наявністю багатьох аспектів, і потребує класифікації його видів у сфері державного управління земельними ресурсами.

За ознакою характеру діяльності суб'єктів управління виділяють такі види соціального управління землею як:

- а) державне управління землею (суб'єкти управління – держава та її органи);
- б) самоврядне або муніципальне управління землею (суб'єкти управління – органи місцевого самоврядування);
- в) громадське управління землею (суб'єкти управління – органи громадських організацій, інших об'єднань громадян);
- г) корпоративне управління землею (суб'єкти управління – органи громадських товариств та об'єднань підприємств) [5, 269].

Згідно з такою класифікацією суб'єктів управління, державне управління є одним із видів соціального управління землею (земельними ресурсами). При цьому, в адміністративно-правовій науці існує багато дефініцій визначення поняття «державне управління», які вживають залежно від сфери застосування.

Офіційне визначення поняття «державне управління» надається в Концепції адміністративної реформи, відповідно до якої державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [6].

Після прийняття Конституції 1996 року виконавча влада в Україні, поряд із законодавчою та судовою гілками влади, стала порівняно самостійною гілкою влади, які в сукупності створюють

владно-управлінський механізм правового управління суспільством. При цьому судова влада – одна з трьох гілок державної влади покликана запобігати можливості змови чи протистояння двох інших гілок влади (законодавчої та виконавчої), створювати перепони, щоб унеможливити виникнення диктатури.

У найбільш тісному зв'язку перебувають законодавча і виконавча влада. Аналіз Конституції України дає можливість зробити висновок, що представницька влада може втручатися у сферу діяльності виконавчої, а остання – впливати на роботу Верховної Ради [7, 217].

На думку В.М. Шаповала, виконавча влада – це широка сукупність державних органів і установ, що здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції [8, 5]. І.А. Полянський визначає виконавчу владу як державну владу, яка передбачає наявність особливих ланок державного апарату, діяльність яких спрямована на реалізацію загальних норм, установлених суб'єктами законодавчої (представницької) влади, з метою врегулювання різних сторін суспільного життя [9, 19].

Очевидним є те, що формування державної влади в Україні здійснюється трьома гілками влади, отже і державна влада здійснюється у законодавчій, виконавчій і судовій формах. Водночас, кожна з цих гілок влади повинна бути відносно незалежною, мова не йде про абсолютну незалежність цих гілок влади і це неможливо, але лише про їх відносну самостійність при вирішенні конкретних питань відповідно до їх компетенції.

На відміну від законодавчої влади, виконавча влада – це підзаконна гілка державної влади, яка в дійсності виконує доручення, дані їй носіями влади, має різноманітне призначення і організуючий характер і спрямована на забезпечення виконання законів і інших актів законодавчої влади. Виконавча влада наділена владними повноваженнями, які проявляються в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, в праві та можливостях підкоряти собі волю інших. Через систему органів виконавчої влади здійснюються державне управління, виконавча та розпорядницька діяльність [10, 22].

При цьому, як зазначає О.О. Бандурка, поза межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів – у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);
- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;
- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб [11, 28].

Разом із тим із реалізацією конституційного принципу поділу влад, державне управління як різновид державної діяльності в Україні позбулося конституційного закріплення. Виникає питання про доцільність використовувати термін «державне управління». З цього приводу в науці адміністративного права існує декілька позицій. Перша – обмежує державне управління рамками «державно-апаратного середовища» [12, 15–20]. Друга позиція зводиться до ототожнення державного управління і виконавчої влади, при цьому предметом адміністративного права визнається сукупність суспільних відносин, які складаються у процесі організації діяльності виконавчої влади [13, 14]. Третя позиція спрямована на таке наукове визначення співвідношення між поняттями «державне управління» та «виконавча влада», яке відповідає існуючим реаліям адміністративно-правового регулювання [14, 3], і підтримується більшістю вчених-адміністративістів. На погляд Є.В. Курінного, найбільш прийнятною і перспективною є саме третя позиція, яка дає право на життя і розвиток обом цим правовим категоріям, не збіднює, а, навпаки, зберігає і збагачує арсенал ключових термінів адміністративного права, відкриває реальну можливість наповнення їх новим, досконалішим змістом [15, 3].

Водночас для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності, адже саме ця гілка влади в усій сукупності і зв'язках має управлінську спрямованість. Ми

цілком поділяємо думку В.Б. Авер'янова, що виявлення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням, є обов'язковою передумовою правильного розуміння суті як самої виконавчої влади, так і державного управління [16, 37].

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало й продовжує існувати цілком об'єктивно. Його основний зміст, сутність – це організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень на суспільні відносини та процеси з метою їх упорядкування, координації і спрямування шляхом різного роду нормотворчих і розпорядчих дій на виконання законів й інших правових актів держави (звідси, до речі поширена характеристика державного управління як «виконавчо-розпорядчої діяльності держави». У такому розумінні державне управління зберігає своє значення в умовах загальної трансформації ролі держави в новостворюваному громадському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої державної влади [17, 318].

Зважаючи на викладене, необхідно відзначити, що особливості сучасного державного управління пов'язані з еволюційними процесами, які втілюються і реалізуються вжиття в країнах європейської спільноти, не може позначитися на реформуванні та оптимізації системи державного управління, розвитку інститутів громадянського суспільства в нашій країні. Запозичення і реалізація передового досвіду провідних країн у побудові сучасної управлінської системи забезпечить становлення в Україні європейських цивілізованих цінностей.

Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа, під виконавчою владою розуміють інструмент захисту і забезпечення інтересів цивільного суспільства і його окремих членів. Функції виконавчої влади зв'язані з практичною реалізацією законів, для чого використовується певна частина державно-владних повноважень [18, 12].

Варто погодитися з думкою Н.Р. Нижник та О.А. Машкова, які відзначають, що виконавча влада і державне управління є настільки пов'язаними, що їх взагалі не можна розглядати окремо одне від одного [19, 5]. Продовжуючи наведену думку, інші науковці стверджують, що термін «виконавча влада» щодо здійснення відповідної державної діяльності можна вважати правонаступником поняття «органи державного управління». Однак не слід думати, що відбулася автоматична заміна однієї правової категорії на іншу. Парадокс ситуації полягає в тому, що державне управління, втративши статус виду державної діяльності, залишається самостійною формою цієї діяльності [20, 8]. При цьому управлінські функції можуть використовуватися як під час здійснення виконавчої влади, так і під час роботи інших державних структур.

Поняття «виконавча влада» надається в Концепції адміністративної реформи в Україні, відповідно до якої, виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [6]. Крім того, окремий різновид державного управління – внутрішньо-організаційне управління – застосовується всередині апарату не тільки органів виконавчої, а й інших гілок державної влади (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури та ін.), також у середині адміністрації (апарату) державних підприємств, установ і організацій [21, 10–11], що притаманне органам державного управління земельними ресурсами.

При цьому слід мати на увазі, що лише певне коло повноважень органів виконавчої влади щодо землі реалізується у формі державного управління. У цьому випадку поняття «державне управління землею» та «виконавча влада» збігаються» [5, 272].

Внутрішня суперечливість феномена державної влади пояснюється тим, що внаслідок організаційної структури, відокремленості від народу держава функціонує як автономне утворення, що створює передумови для підміни цінностних орієнтирів і відхилення від заданого курсу на забезпечення суспільних потреб. Поряд із цим, державна влада здійснюється не сама собою, а конкретними індивідами, а це вказує на присутність «людського фактора», який часто пов'язується з недосконалістю людської природи, що особливо яскраво проявляється у випадку наділення владою [22, 203].

Як стверджує Є.В. Курінний, такі категорії, як «виконавча влада» і «органи державного управління» не є тотожними, остання є ширшою за змістом, тому що включає в себе державні структури, які не входять до складу виконавчої влади. Відповідно до цього слід зауважити, що термін «державне управління» за своїм змістом більш місткий за термін «здійснення виконавчої влади», який можна розглядати як його основну складову частину [15, 25–29]. Такий підхід відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, відповідно до якої державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада» [6].

Висновок. Виконавча влада у сфері земельних ресурсів реалізується не лише у формі державного управління, але й інших формах державної діяльності, як-то: надання управлінських послуг у сфері ліцензування, реєстрацію прав на землю, видачу державних актів власності на землю тощо, у яких відсутні характерні ознаки поняття державного управління. Це також стосується управління земельними ресурсами з боку органів місцевого самоврядування, що має спільні ознаки з державним управлінням. Перш за все це стосується їх публічності, організаційної єдності, у той же час вони різняться як за суб'єктами його здійснення, так і джерелами правового регулювання сфери управління земельними ресурсами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Иванов В.Н. Основы современного социального управления: теория и практика / Под ред. В.Н. Иванова. – М.: Экономика, 2000. – 271 с.
2. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Харків: Право, 1996. – 164 с.
3. Бытяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Бытяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко, та ін.; за ред. Ю.П. Бытяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
4. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления / В.С. Рыжов // Государство и право. – 1999. – №2. – С. 20–26.
5. Семчик В.І. Правові засади інноваційного розвитку в сільському господарстві України: [монографія] / кол. авторів; за ред. В.І. Семчика. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 456 с.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України – 1999. – №21. – Ст. 943.
7. Солов'євич І.В. Деякі питання практики закріплення взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади в Конституції України / І.В. Солов'євич // Матеріали наук.-практ. конф. «Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність». – К., 1997. – С. 217–219.
8. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В.М. Шаповал – К.: "Програма Л", 1995. – 136 с.
9. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти / И.А. Полянский // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 18–27.
10. Бытяк Ю.П. Административное право Украины: учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю.П. Бытяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Бытяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
11. Бандурка О.О. Державне управління – проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання / О.О. Бандурка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – №3. – С. 26–31.
12. Гарнер Д. Великобритания: Центральное и местное управление / пер. с англ.; под ред. Г.В. Барабашева. – М.: Прогресс, 1984. – 251 с.
13. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права / К.С. Бельский // Гос-во и право. – 1997. – №11. – С. 14–21.

14. Кубко Е. Про предмет адміністративного права / Е. Кубко // Право України. – 2000. – №5. – С. 3–6.
15. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: навчальний посібник / Є.В. Курінний – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
16. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
17. Авер'янов В.Б. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Правова держава. Випуск 16. – К.: Ін-т держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – 672 с.
18. Адміністративне право України: посіб. для підготовки до іспитів / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с.
19. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
20. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і ф-тів] / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук М.В.; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
21. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – №8. – С. 8–13.
22. Соловьев В. История и будущность теократии: Собр. соч./ В. Соловьев. – СПб., 1914. – Т. IV. – 440 с.

УДК 342.98: 342.6

ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Старцев О.В., к.ю.н., гол. редактор

видавництво «Істина»

У статті розглядаються питання недостатньої законодавчої визначеності статусу державних службовців в органах виконавчої влади. Увага приділяється актуалізації розробки критеріїв встановлення конкретних розмірів штрафів та підстав застосування інших примусових заходів до державних службовців, винних у вчиненні корупційних правопорушень.

Ключові слова: орган виконавчої влади, посадові обов'язки, персональна юридична відповідальність, регрес, корупційні правопорушення.

Старцев О.В. ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ / Издательство «Истина», Украина

В статье рассматриваются вопросы недостаточной законодательной определенности статуса государственных служащих в органах исполнительной власти. Внимание уделяется актуализации разработки критериев установления конкретных размеров штрафов и оснований применения иных мер принуждения к государственным служащим, виновным в совершении коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, должностные обязанности, персональная юридическая ответственность, регресс, коррупционные правонарушения.

Startsev O.V. QUESTIONS OF INCREASE OF EFFICIENCY OF THE LEGISLATIVE ADJUSTING OF LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS IN THE ORGANS OF EXECUTIVE POWER / Publishing house «Istyna», Ukraine