

УДК 340.1

## ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Владимир ПАХОМОВ,**

кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой судопроизводства и международного права  
Сумского государственного университета

### SUMMARY

The essence of the concept of “the mechanism of administrative and legal regulation” is defined. The features of the mechanism of administrative and legal regulation of land relations as a component of the general mechanism of governance in this area are considered. The structure of the main elements of the mechanism of administrative and legal regulation of land relations in Ukraine is established; their content is analyzed. The author believes that formed administrative and legal mechanism for regulation of land relations will provide an opportunity to provide: the rational and efficient use of land and property complex as the object of administrative and legal regulation; legal regulation of the activity of the subjects of land relations; formation of the system of legal and administrative means to implement the ownership and regulation of the activity of the subjects of land relations; to realize state control over land use and protection.

**Key words:** governance, administrative and legal regulation, mechanism of regulation, land relations, state control.

### АННОТАЦИЯ

В статье определена сущность понятия «механизм административно-правового регулирования». Рассмотрены особенности механизма административно-правового регулирования земельных отношений как составляющей общего механизма государственного управления в данной сфере. Установлена структура и проанализировано содержание основных элементов механизма административно-правового регулирования земельных отношений в Украине. Автор считает, что сформированный административно-правовой механизм регулирования земельных отношений даст возможность обеспечить следующее: рациональное и эффективное использование земельно-имущественного комплекса как объекта административно-правового регулирования; нормативно-правовое регулирование деятельности субъектов земельных отношений; формирование системы правовых и управленческих средств реализации прав собственности и регулирование деятельности субъектов земельных отношений; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

**Ключевые слова:** государственное управление, административно-правовое регулирование, механизм регулирования, земельные отношения, государственный контроль.

**Постановка проблемы.** Административно-правовое регулирование земельных отношений предусматривает воздействие органов государственной власти на субъекты правоотношений в данной сфере с целью эффективного использования и охраны земли как национального богатства. В условиях реформирования существующей системы административного управления надлежало обеспечить реализацию прав субъектов земельных отношений и эффективное использование земельных ресурсов представляется невозможным без создания единого механизма административно-правового регулирования земельных отношений.

**Актуальность темы.** Анализ вопросов формирования и функционирования механизма государственного управления посвящены работы таких учёных, как В. Аверьянов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, И. Василенко, Н. Иванов, Е. Коротич, В. Малиновский, О. Машков, Н. Нижник. Отдельные аспекты административно-правового регулирования земельных отношений изучались в работах В. Бевзенко, С. Браткова, А. Варламова, И. Денисенко, М. Ковальского, Л. Милимко, А. Мирошниченко, С. Новиковой, В. Носика, С. Ткачука, Г. Черевко и др. Однако, несмотря на активизацию научно-практических исследований в сфере обеспечения развития земельной реформы, вопрос о содержании и структуре механизма административно-правового регулирования данной сферы в современной науке на сегодняшний момент не достаточно проработан, что и обуславливает актуальность данного исследования.

**Целью статьи** является изучение содержания и структуры механизма административно-правового регулиро-

вания земельных отношений, что предусматривает уточнение понятия механизма административно-правового регулирования, рассмотрение особенностей механизма административно-правового регулирования земельных отношений как составляющей общего механизма государственного управления в данной сфере, определение структуры и анализ содержания основных элементов механизма административно-правового регулирования земельных отношений в Украине.

**Изложение основного материала исследования.** Рассматривая административно-правовое регулирование земельных отношений как неотъемлемую составляющую системы государственного управления в данной сфере, прежде всего, представляется целесообразным определить сущность и содержание понятия механизма административно-правового регулирования в его соотношении с такими понятиями, как «механизм управления», «механизм государственного регулирования» и др. В современной науке механизм управления, как правило, определяется как инструмент реализации функций государства (системы государственных органов, организованных на определённых принципах для осуществления задач государственного управления) [1, с. 86], составная часть системы управления, обеспечивающая влияние на факторы, от состояния которых зависит результат деятельности управленческого объекта [2, с. 37], способ организации управления общественными делами, где взаимосвязанные методы, средства и принципы обеспечивают эффективную реализацию целей управления [3, с. 265]. Е. Коротич отмечает, что если механизмы управления в целом являются средствами для

обеспечения достижения конкретной цели, осуществления определённого управленческого процесса или создания и функционирования той или иной управленческой системы, то механизмы государственного регулирования представляют собой средства, которые дают возможность комплексно представить систему государственного управления и процессы, позволяющие осуществлять государственно-управленческое влияние на социально-экономический территориальный комплекс государства [4, с. 60]. Справочная литература определяет механизм государственного регулирования как практические способы, средства, рычаги и стимулы, с помощью которых органы власти воздействуют на социальную систему с целью достижения поставленных задач [5, с. 116], как совокупность средств организации управленческих процессов и способов влияния на развитие управляемых объектов, основанных на принципах научной обоснованности, объективности, целостности, согласованности с использованием соответствующих методов, направленных на реализацию целей государственного управления [6, с. 103].

Таким образом, анализ современных научных подходов к определению сущности и содержания таких понятий, как «механизм управления», «механизм государственного управления» и «механизм государственного регулирования», даёт возможность определить механизм регулирования как систему средств, с помощью которых обеспечивается упорядочение общественных отношений, их соответствие требованиям правовых норм, а механизм государственного регулирования земельных отношений – как определённую систему средств, способов и методов, с помощью которых государство регулирует процессы в данной сфере и обеспечивает реализацию соответствующих функций. Особенности функционирования механизма регулирования земельных отношений раскрываются через взаимосвязи между его основными элементами. Вслед за такими учёными, как Л. Приходченко, О. Федорчук и др., отметим, что структуру механизма регулирования земельных отношений составляют цель и задачи, принципы, функции и методы регулирования [7, с. 11; 8].

Механизм административно-правового регулирования земельных отношений выступает составляющим элементом общего механизма государственного регулирования, обеспечивающего комплексное воздействие на факторы, определяющие результат деятельности субъектов управления в данной сфере. Поэтому, прежде всего, его необходимо рассматривать в рамках общей системы государственного управления земельными отношениями. Сегодня управление земельными отношениями в Украине представляет собой сложную систему, охватывающую весь спектр общественных отношений в данной сфере, – от социально-экономического и экологического до административно-правового, организационного и др. видов управления. Рассматривая данные элементы во взаимосвязи между собой, особое внимание необходимо обратить на формирование механизма административно-правового регулирования земельных отношений как наиболее действенного механизма влияния в данной сфере. Как справедливо отмечают современные исследователи, данная система нуждается в разработке и реализации на всех уровнях власти комплекса административных и правовых средств, объединённых единой политикой государственного регулирования земельно-имущественных отношений, призванных обеспечить стабильное, сбалансированное и эффективное развитие всех объектов земельной собственности независимо от их организационно-правовой формы в интересах отдельных землепользователей и хозяйственного комплекса в целом [9, с. 236; 10, с. 235]. Следует согласиться с мнением И. Денисенко, которая подчёркивает, что существующая

система управления земельными ресурсами имеет сегодня ярко выраженный административный, контрольный характер. Её функционирование осуществляется с помощью распределения исполнительной власти по вертикали [9, с. 236]. Законодательные и исполнительные органы власти регулируют земельные отношения, определяют общую стратегию землепользования, прогнозируют и планируют использование земельных ресурсов, устанавливают нормы и порядок землепользования, распределения земель, занимаются оперативно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельностью в сфере использования и охраны земель [10, с. 236].

Сущность любой системы управления проявляется в целеполагании. Именно целевой компонент является первичным элементом структуры механизма – цель управления определяет смысл деятельности структурных подразделений, органов власти, всей системы государственного управления [7, с. 24]. Основной целью административно-правового регулирования земельных отношений, по нашему мнению, выступает обеспечение эффективного функционирования системы земельных отношений и землепользования, а также развитие земельных отношений в направлении достижения единых общегосударственных целей, основными из которых являются организация рационального использования земельных ресурсов и их охрана. Содержание административно-правового регулирования земельных отношений, таким образом, заключается в использовании органами государственной власти средств административно-правового влияния (в том числе и законодательного характера) с целью эффективного регулирования деятельности субъектов в сфере владения, пользования, распоряжения и охраны земельных ресурсов.

В соответствии с указанной целью, можно сформулировать следующие основные задачи административно-правового регулирования земельных отношений: регулирование доступа на рынок; определение порядка возникновения и прекращения земельных правоотношений; установление стандартов землепользования; контроль за использованием и охраной земель; определение условий для реализации права собственности на землю; создание основ для применения административных ограничений права собственности к нарушителям правил земельных отношений и др.

Неотъемлемой составляющей механизма административно-правового регулирования земельных отношений являются принципы – исходные положения, руководящие установки, нормы деятельности, на которых основывается деятельность субъектов в данной сфере. Как отмечает К. Писенко, «принципы должны быть тем фундаментом правового регулирования, который делает его предсказуемым, направляет практику к более чёткой и точной реализации целей законодателя, заложенных в соответствующих нормативно-правовых актах, к одинаковому применению стандартов, правил и образцов необходимого поведения» [11, с. 12].

Указанные цель и задачи административно-правового регулирования земельных отношений обеспечивают формирование соответствующих принципов, которые можно условно разделить на общие (формирующие и определяющие процесс управления в целом) и специальные (составляющие основу формирования механизма административно-правового регулирования земельных отношений). К общим принципам в сфере управления земельными отношениями относятся следующие: единство управления земельными ресурсами и территориями; неизменяемость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости; организационная согласованность использования земель и управления территориями и др. [12, с. 51].

К специальным принципам, определяющим характер административно-правового регулирования земельных отношений, современные ученые относят принцип многообразия и равноправия форм собственности; приоритет конституционных прав и обязанностей; принцип государственной поддержки рационального использования, улучшения качества и охраны земель; принцип доступности информации о состоянии земель; приоритет государственного управления земельными ресурсами; принцип использования земель по целевому назначению; принцип платности использования земель и др. [12, с. 52].

На уровне законодательства Украины своё нормативно-правовое закрепление получили следующие принципы, на которых основано формирование земельных отношений: принцип незыблемости права частной собственности на землю; принцип включения земли в рыночный оборот; принцип социальной справедливости в перераспределении земель, находящихся в государственной и коммунальной собственности; принцип сочетания экономической эффективности и экологической безопасности использования земель; принцип согласованности темпов реформирования земельных отношений и отношений в аграрном секторе экономики [13].

Отдельные исследователи предлагают также выделять так называемые индивидуальные принципы управления земельными отношениями (в частности, принципы, на которых основывается выполнение государственными органами своих функций в данной сфере, и др.). К данной подгруппе относятся правовое обеспечение управления земельными ресурсами; согласованность законов и подзаконных нормативных актов; соответствие субъекта управления объекту (формирование структуры субъекта исходя из особенностей земельных отношений как объекта управления); организационное, финансовое и кадровое обеспечение (наличие специальных органов управления земельными отношениями с оптимальной численностью и финансированием); разграничение функций управления земельными отношениями между органами государственной власти и органами местного самоуправления [12, с. 53–54].

Содержание административно-правового регулирования земельных отношений находит свое проявление в ряде функций, осуществляемых соответствующими органами государственной власти. Функции управления представляют собой определённые виды (направления) деятельности уполномоченных государством органов власти по обеспечению организации рационального и эффективного использования земель. Каждая из функций как отдельный вид управленческого влияния выступает производной от цели и даёт возможность решать поставленные задачи, воздействуя на объект управления – земельные отношения [7, с. 107–108]. Таким образом, исходя из того, что именно с помощью реализации компетентными органами государства соответствующих функций обеспечивается решение поставленных задач, представляется необходимым рассматривать их как отдельные элементы механизма административно-правового регулирования земельных отношений.

Функции регулирования земельных отношений осуществляются законодательными и исполнительными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления, регулируемыми земельные отношения, формирующими стратегию развития системы землевладения и землепользования, правотворчества, правоохранительной деятельности и т. д. Общие функции управления в сфере использования и охраны земель, представляющие собой конкретные действия, выполняемые различными органами, закреплены Земельным кодексом Украины в разделе VII [14]: определение и изменение границ административно-территориальных единиц; планирование использования

земель; землеустройство; экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель; возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства; контроль за использованием и охраной земель; мониторинг земель; государственный земельный кадастр. Своё отображение функции органов государственного управления земельными отношениями нашли также в Указе Президента Украины «Об Основных направлениях земельной реформы в Украине на 2001–2005 гг.» [13], где были закреплены такие функции, как нормативно-методическое обеспечение регулирования земельных отношений, государственный контроль за использованием и охраной земель, организация землеустроительных работ, мониторинг земель и государственный кадастр.

По мнению М. Ковальского, среди основных функций регулирования земельных отношений следует выделять следующие: разработку нормативно-правовых актов; ведение земельного кадастра; предоставление и изъятие земельных участков; планирование использования земель; землеустройство; техническую инвентаризацию недвижимости; мониторинг земель; государственный контроль за использованием земель [10, с. 9]. Н. Латынин к важнейшим функциям механизма административно-правового регулирования земельных отношений относит функцию стимулирования процессов экономического развития, включающую комплекс правовых, организационных, научных и др. мер, направленных на развитие земельных отношений на основе объединения экономических, социальных и экологических интересов государства; мониторинг и анализ состояния земельных отношений, предусматривающие создание системы наблюдения, сбора, обработки, передачи, хранения и анализа показателей развития сферы с целью оценки эффективности мер государственного воздействия на данные отношения; функцию контроля, предполагающую оценку выполнения целевых программ, нормативно-правовых или регуляторных актов с целью корректировки деятельности органов государственной власти по развитию земельных отношений [15].

Помимо перечисленных функций, система административно-правового регулирования земельных отношений предполагает также реализацию мер по охране объектов и субъектов земельных отношений, а также по решению спорных вопросов в земельных отношениях [16, с. 281]. Необходимо также подчеркнуть, что в современных условиях развития земельных отношений в Украине значительно возрастает роль такой функции, как государственный контроль за использованием и охраной земель [12, с. 53]. Так, В. Курило справедливо отмечает, что государственный контроль за использованием и охраной земельных ресурсов является средством реализации государственной политики, одной из форм достижения управленческой цели – обеспечения своевременности выполнения управленческих решений в сфере рационального использования и охраны земельных ресурсов [17, с. 153]. Данная функция предусматривает контроль за использованием и охраной земель, проверку и экспертизу проектов использования земельных ресурсов, мониторинг использования земель, мониторинг соблюдения целевого характера использования земель, а также разработку и реализацию мер по предотвращению и прекращению нарушений земельного законодательства.

Необходимо также учитывать и то, что управление земельными отношениями осуществляется как непосредственно, так и опосредованно. Непосредственное управление связано с созданием конкретных форм и условий землепользования и предусматривает реализацию таких функций, как: сбор и анализ данных об объекте управления и управляемых процессах; выработку и реализацию управленческих решений; контроль за функционированием про-

цесса управления и его корректирование. Опосредствованное управление устанавливает рамки использования земли путём создания нормативно-правовой базы и, в отличие от непосредственного, осуществляется постоянно [12, с. 48]. К функциям опосредствованного управления относятся следующие: изучение характера земельных отношений; мониторинг состояния законодательства; разработка и принятие законодательных актов и нормативов использования земли; реализация мер по изменению системы землепользования; усовершенствование землепользования, нормирование использования земель; государственный контроль за соблюдением земельного законодательства; решение земельных споров, связанных с введением и функционированием земельного законодательства и нормативов использования земли [12, с. 48–50].

Таким образом, сущность и содержание механизма административно-правового регулирования земельных отношений отражают функции, реализуемые органами государственной власти, каждая из которых включает в себя определённую совокупность действий по решению специфических задач с использованием соответствующих методов, средств и инструментов. Метод управления представляет собой определённую совокупность приемов и способов влияния на управляемый объект для достижения поставленных целей. Л. Приходченко отмечает, что в управленческом процессе функции влияют на управляемый процесс, предопределяют результативность, т. е. они являются первичными, а методы – вторичными, поскольку выступают лишь одним из факторов эффективности управления [7, с. 107]. Тем не менее, при анализе механизма государственного управления представляется необходимым учитывать содержательную характеристику используемых методов.

Отметим, что реализация управленческих функций, особенно при непосредственном управлении, осуществляется преимущественно с помощью директивных административно-правовых методов. В отличие от других методов управления (социальных, психологических, экономических, информационных и др.), административно-правовые методы основаны на власти, дисциплине и ответственности. Основными формами реализации административно-правовых методов управления являются распоряжения и оперативное вмешательство в процесс управления с целью координации усилий его участников для выполнения поставленных перед ними задач.

Административно-правовой метод регулирования земельных отношений опирается на власть, воздействуя на управляемый объект через стандарты, нормы, оперативные решения, проекты и программы землеустройства, контроль за их исполнением, систему административных средств поддержки дисциплины и др. К основным формам реализации административно-правовых методов регулирования земельных отношений А. Третяк и О. Дорош относят обязательное распоряжение (приказ, запрет); согласительные меры (консультации); рекомендации (советы, предложения) [12, с. 73–74].

Административно-правовой механизм регулирования земельных отношений объединяет в себе целый ряд инструментов непосредственного воздействия на деятельность субъектов в данной сфере, предназначением которых являются «закрепление права общества и каждого человека на безопасную окружающую среду, предупреждение и компенсация причиненного вреда здоровью или имуществу, а также определение права граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы» [18, с. 16]. В структуру механизма административно-правового регулирования земельных отношений входят следующие группы инструментов:

– инструменты нормативно-правового регулирования (стратегии развития, целевые программы, планы и проекты использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов; постановления, приказы, распоряжения, инструкции и пр.);

– институциональные инструменты (разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления (в частности относительно функций управления и контроля) в сфере земельных ресурсов; институционализация форм собственности на землю, институционализация прав собственности на землю);

– административно-контрольные инструменты (государственный контроль использования, охраны и воспроизводства земельных ресурсов; ответственность за нарушение (невыполнение) законодательных норм в данной сфере; мониторинг окружающей среды, состояния земель, грунтов; экологические стандарты, нормативы, лимиты, регламенты и др.);

– разрешительные инструменты (лицензирование хозяйственной деятельности, связанной с влиянием на окружающую среду, экологическим аудитом, контролем и мониторингом; разрешение на осуществление производственно-хозяйственной деятельности; градостроительные процедуры; оценка влияния на окружающую среду; государственная экологическая экспертиза и др.) [18, с. 16–18].

**Выводы.** Таким образом, механизм административно-правового регулирования земельных отношений представляет собой целостную систему, элементами которой являются цель и задачи, принципы, функции, методы и инструменты, в тесной взаимосвязи обеспечивающие комплексное воздействие на факторы, от состояния которых зависит результат деятельности субъектов правоотношений в данной сфере. Построение действенного, сбалансированного механизма административно-правового регулирования земельных отношений призвано обеспечить стабильное функционирование системы земельных отношений, а также развитие земельных отношений в направлении достижения единых общегосударственных целей в данной сфере. Сформированный административно-правовой механизм регулирования земельных отношений даст возможность обеспечить следующее: рациональное и эффективное использование земельно-имущественного комплекса как объекта административно-правового регулирования; нормативно-правовое регулирование деятельности субъектов земельных отношений; формирование системы правовых и управленческих средств реализации прав собственности и регулирование деятельности субъектов земельных отношений; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

#### Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / О.А. Машков, Н.Р. Нижник ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
3. Основы социального управления : [учеб. пособ.] / [А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др.] ; под ред. В.Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни : визначення основних понять / О.Б. Коротич // Вісник економічної науки України. – 2010. – № 2. – С. 57–61.
5. Державне управління : [словник-довідник] / уклад.: В.Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
7. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на

ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 105–112.

8. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування : Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

9. Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами / І. Денисенко // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. пр. / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. – 261 с. – С. 234–240. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/archiv/2011/Denysenko.pdf>.

10. Ковальський М.Р. Удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.Р. Ковальський ; Академія муніципального управління. – К., 2011. – 20 с.

11. Писенко К.А. Методологические проблемы исследования принципов административного права / К.А. Писенко // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 12–15.

12. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / А.М. Третяк, О.С. Дорош ; за ред. проф. А.М. Третяка. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.

13. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 986.

14. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

15. Латинін М. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України / М. Латинін // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – С. 8 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.

16. Сидорченко Т.Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т.Ф. Сидорченко // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 44. – С. 276–283.

17. Курило В.І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів / В.І. Курило, О.П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. – С. 150–155.

18. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / [Ш.І. Ібатулін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль та ін.] – К. : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, 2012. – 52 с.