

К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ И СЕРВИСНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

Д. В. Бусуёк

Институт государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

В юриспруденции СССР деятельность органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель рассматривалась как управленческая деятельность. Акцент на исследовании управленческого характера деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны окружающей среды, в том числе земельных ресурсов, был обусловлен доминированием государственного управления во всех сферах общественных отношений. Следствием изменений в социально-экономической сфере стало появление множества форм возникновения, осуществления и прекращения широкого круга прав на землю. Несмотря на это, на современном этапе развития как отечественного правоведения, так и правоведения на территории постсоветского пространства деятельность органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель до сих пор определяется преимущественно как управленческая деятельность.

Считаем, что изменения в социально-экономической сфере привели к появлению наряду с правовым регулированием управленческой деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель правового регулирования неуправленческой деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель. Правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель включает в себя: 1) государственное управление в сфере использования и охраны земель; 2) предоставление земельных административных услуг; 3) рассмотрение и решение земельных споров; 4) применение средств административного принуждения; и тому подобные виды деятельности. Исходя из вышеизложенного, органы исполнительной власти осуществляют управленческую деятельность в сфере использования и охраны земель. Однако это не исключает осуществления этими органами деятельности неуправленческого характера в сфере использования и охраны земель.

Управленческая деятельность органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель предусматривает властно организующее воздействие на коллективную деятельность людей с целью обеспечения рационального использования и охраны земель. В то же время неуправленческая деятельность органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель осуществляется по принципу равенства сторон. Например, согласно этому принципу осуществляется сервисная деятельность органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель – предоставление органами исполнительной власти земельных административных услуг.

Метод правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель имеет смешанную природу. Она проявляется в сочетании признаков императивного и диспозитивного метода правового регулирования общественных отношений. В данном случае признаком диспозитивного метода правового регулирования является использование принципа общих разрешений, а именно: признания за гражданами и юридическими лицами широкого круга земельных прав.

Императивный метод правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель реализуется при помощи такого способа правового регулирования, как субординация. Субординация предусматривает наличие управляющего субъекта и управляемого объекта. Управляемый объект находится в подчинении управляющего субъекта.

Диспозитивный метод правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель предусматривает применение такого способа правового регулирования как координация и реординация. В случае координации управляющие субъекты не должны состоять в отношении власти и подчинения. Они должны быть равными в отношениях друг с другом. Координация заключается в согласовании ими своих действий для достижения общей цели в сфере использования и охраны земель. Реординация как способ правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель предусматривает, с одной стороны, предоставление управляемым объектам права требовать от органов исполнительной власти совершения действий, необходимых для создания благоприятных условий для реализации их земельных прав, с другой – управляющий субъект обязывается выполнять требования управляемого объекта. Надлежащее исполнение обязанностей, возложенных на органы исполнительной власти, обеспечивается возможностью обжалования действий или бездействия органов исполнительной власти в вышестоящий орган или в суд. Таким образом, управляемый объект становится равной стороной в отношениях с органами исполнительной власти.

Примером изменения правового статуса участников общественных отношений в сфере использования и охраны земель и применения диспозитивного метода правового регулирования земельных отношений является предоставление органами исполнительной власти земельных административных услуг. Земельные административные услуги являются новым видом деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель. Деятельность по предоставлению государством земельных административных услуг предполагает осуществление органами исполнительной власти обязанностей по созданию надлежащих условий для реализации закрепленных за гражданами и юридическими лицами

земель-ных прав. К земельным административным услугам можно отнести: 1) предоставление земельных участков государственной и коммунальной собственности в собственность или в пользование; 2) проведение государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в том числе прав на землю и их обременений; и тому подобные виды деятельности.

Если в рамках земельного права происходит регулирование управленческой и сервисной деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земли, то в рамках экологического права происходит регулирование аналогичной деятельности, но только в сфере использования и охраны окружающей среды. Земельные ресурсы находятся в зависимости от состояния окружающей среды в целом. Считаем, что для обеспечения устойчивого развития окружающей среды необходимо вместо поресурсового правового регулирования ввести комплексное правовое регулирование общественных отношений, предметом которых будет вся окружающая среда, в том числе и земля. Самостоятельность земельного права приводит к получению обыкновенной суммы данных о земле, которая автоматически не формирует единую систему знаний о состоянии всей окружающей среды. По нашему мнению, с целью преодоления указанных недостатков, земельное право следует рассматривать как неотъемлемый элемент экологического права. Управленческая и сервисная деятельность органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель должна быть урегулирована нормами земельного права, входящими в состав экологического права. В связи с этим Министерство экологии и природных ресурсов Украины должно стать главным органом исполнительной власти по земельным и экологическим вопросам.

Обоснованные в работе методологические подходы в отношении правового регулирования управленческой и сервисной деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель будут способствовать дальнейшему исследованию и усовершенствованию правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в сфере использования и охраны земель.