

ДЕРЖАВНИЙ ІНСПЕКТОР З КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ ЯК НОСІЙ ДЕРЖАВНО-ВЛАДНИХ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ

Наукове дослідження проблем здійснення державного контролю за використанням та охороною земель в сучасних умовах є дуже актуальним і має важливе теоретичне та практичне значення для регулювання якісно нових земельних відносин. Виконання в повному обсязі завдань щодо здійснення державного контролю у сфері земельних відносин стає можливим лише з підвищенням ефективної діяльності контролюючих органів, яка спрямована на запобігання, своєчасне виявлення і припинення правопорушень. Реалізація завдань та функцій, покладених на державні інспекції, як спеціалізовані органи контролю виконавчої влади, у повній мірі залежить від ефективної діяльності державних інспекторів.

На виконання Указу Президента України від 19 серпня 2002 р. № 720 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» Кабінет Міністрів України постановою від 25 грудня 2002 р. № 1958 утворив у складі Державного комітету по земельних ресурсах України Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель (далі — Держземінспекція), якій надано статус урядового органу державного управління.

Метою даної статті є дослідження питання щодо державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель як носія державно-владних функцій та повноважень на основі аналізу функцій та повноважень державних інспекцій як органів виконавчої влади в цілому та Держземінспекції зокрема.

Проблеми контролю та діяльності державних інспекцій досліджувались у працях науковців різних часів: В. Афанасьєва, І. Веремеєнка, В. Горшеньова, М. Єропкина, Я. Здіра, О. Кармолицького, Ю. Козлова, В. Костилова, Т. Кичилук, В. Курила, Б. Лазарева, Н. Лебідь, О. Лук'янова, О. Луньова, В. Манохіна, О. Піддубного, М. Студенікіної, С. Хом'яченко, А. Шергіна, Е. Шоріної, Ц. Ямпольської та інших.

Характер і зміст компетенції державних інспекцій дозволяє визначити їх як самостійні державні органи виконавчої влади надвідомчої компетенції, які здійснюють функції контролю щодо діяльності державних органів, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб у конкретних галузях народного господарства або в державному управлінні щодо дотримання законності [1, 65].

Як відомо, органи виконавчої влади є одним з різновидів органів держави. Тому лише після розкриття загальних рис, які притаманні всім без винятку державним органам, можна аналізувати функції та повноваження, виконувані цими органами, звертаючи увагу на їх специфіку.

В науковій та навчальній літературі існують різні підходи щодо визначен-

ня змісту поняття органу держави. В. В. Копейчиков визначає державний орган як такий, що має свою структуру і організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців, який (орган) наділений державними владними повноваженнями, має притаманну йому структуру і здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції, відповідно до свого призначення [2, 79]. Державним органом, на думку А. І. Денисова, називається певним чином організована група людей, яка діє у відповідній сфері, в межах своєї компетенції і бере участь у реалізації певних державних функцій [3, 215]. М. І. Байтін визначив державний орган як юридично оформлену, організаційно і господарсько відокремлену частину державного механізму, яка складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції певних завдань та функцій держави [4, 97].

Як бачимо, наведені визначення спираються на виділення певних ознак державного органу, а саме, виокремленість органу як відносно самостійної частини державного механізму (апарату) і наділення його державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації державних функцій.

В юридичній літературі виділяються специфічні риси органу держави, які дозволяють відрізнити орган держави від будь-яких інших утворень, насамперед громадських організацій [5, 38–45; 6, 8–23]. Органи держави мають певні ознаки [7, 71], а саме:

1) державно-владні повноваження, що дозволяють йому чинити юридично обов'язкові дії: видавати нормативні та індивідуальні акти; здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; забезпечувати і захищати ці вимоги від порушень шляхом вживання заходів виховання, переконання, стимулювання, у разі необхідності — державного примушення;

2) передбачені законом функції, які він здійснює від імені держави, має визначену законом компетенцію, свій предмет відання, свої взяті у єдності коло і об'єм повноважень та обов'язків. Державному органу дозволено тільки те, що прямо передбачено законом;

3) організаційну структуру, територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службову дисципліну;

4) державне, казенне майно, яке знаходиться в його оперативному управлінні.

У правовому регулюванні діяльності органів виконавчої влади (державні інспекції є спеціалізованими органами контролю виконавчої влади) суттєве значення має науково обґрунтоване визначення виконуваних цими органами функцій та їх компетенції.

Дослідженню функцій органів виконавчої влади (їхньої сутності, видів, ролі, класифікації, подільності) присвятили свої праці такі науковці, як В. Б. Авер'янов, В. Г. Вишняков, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, М. І. Піскотин, В. І. Попова, Л. А. Симонян, Ц. А. Ямпольська та інші.

Серед науковців немає єдиної точки зору стосовно самого поняття «функція органу виконавчої влади», адже різні автори акцентують увагу на тому чи

іншому критерії або ознаці, називають деякі з них істотними, деякі факультативними, і навпаки.

Так, О. Є. Луньов визначає функції управління своєрідними комунікаційними каналами, які діалектично поєднують й інтегрують керовану й керівну системи [8, 100]. І. П. Голосніченко характеризує функцію управління як основний напрямок управлінської діяльності [9, 7]. Ф. Д. Фіночко визначає функцію державного управління як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їй методами для виконання завдань державного управління [10, 126].

Вченими у галузях теорії державного управління та науки адміністративного права визначені істотні ознаки поняття «функція державного органу», які вказують на такі істотні риси функцій державних органів, як: типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію; визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу; складова частина змісту управлінської діяльності державного органу; об'єктивна обумовленість цілям та завданням державного управління; обумовленість потребам об'єктів управління — «споживачів функцій».

Можна погодитись з позицією, що оскільки орган виконавчої влади є, як відомо, різновидом державного органу, то цілком виправданим буде перенесення всіх зазначених вище ознак функції органу державної влади на функцію органу виконавчої влади [11, 106].

В адміністративно-правовій літературі є різні варіанти класифікацій функцій органів управління, оскільки автори вкладають в одні й ті самі функції різні змісти та значення, по різному поділяють їх на види, вказують на їх групову приналежність [12, 52–72; 13, 32–39; 14, 14–21]. І все ж, зважаючи на різноманітність видової класифікації функцій державних органів, варто відзначити, що більшість авторів одностайні щодо існування таких функцій, як планування, прогнозування, керування, організація, регулювання, координація, облік, контроль.

Враховуючи все вищесказане, а також аналіз чинного законодавства, що безпосередньо регулює державний контроль за використанням та охороною земель, визначимо функції Держземінспекції як органу виконавчої влади.

Перша і основна функція — це контроль. Підконтрольними об'єктами при цьому виступають як органи державної влади та органи місцевого самоврядування України, так і фізичні та юридичні особи України, інших країн та особи без громадянства. Відповідний контроль організується та здійснюється на всіх стадіях земельного процесу [15].

Збирання, обробка, аналіз інформації, передача її іншим органам — це друга функція у нашому переліку. Її можна визначити як інформаційно-аналітичну функцію. Держземінспекція організовує збирання, зведення та аналіз інформації щодо використання та охорони земель, а також взаємодіє з засобами масової інформації з питань висвітлення актуальних проблем здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Третьою можна назвати функцію організації, яка пов'язана зі створенням організаційного механізму. Її мета — сформувати керуючі та керовані системи, а також зв'язки й відносини між ними. Зміст функції організації включає побудову структури Держземінспекції, встановлення взаємозв'язків з її структурними підрозділами, підбір і розстановку кадрів, штатний розпис, утворення колегії для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держземінспекції тощо.

Держземінспекція має розв'язувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми. Тому наступною є функція прогнозування — передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив будь-яких явищ і процесів.

Наступною є функція планування, адже тільки визначивши цілі, напрями, завдання, засоби реалізації тих чи інших процесів може бути досягнуто конкретної мети.

Функція регулювання охоплює переважно поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань і заданих програм. За допомогою регулювання здійснюється безпосереднє керівництво, поведінка керованих об'єктів.

Координація — це функція, яка передбачає узгодження дій різних об'єктів з метою досягнення певних загальних цілей.

Здійснення функцій державних органів залежить від їхньої компетенції. Компетенція органів виконавчої влади — це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень [16, 265]. Компетенція характеризується як складна правова категорія і включає предмет відання та повноваження [17, 175].

Повноваження, з одного боку, є специфічною ознакою органу (що розглядалося вище), а з іншого — прямим вираженням державного владування. При дослідженні змісту державно-владних повноважень Ц. А. Ямпольська зазначила, що вони складаються з нерозривно пов'язаних між собою елементів, серед яких найбільш важливе значення мають: право органів держави видавати правові акти, які є обов'язковими для всіх громадян і посадових осіб; забезпечення виконання цих актів заходами виховання, переконання і заохочення; захист вказаних актів від порушень шляхом застосування заходів державного примусу [18, 17–18]. При характеристиці компетенції органу виконавчої влади, державно-владні повноваження розглядають як комплекс прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади (Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів тощо) у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [11, 120].

Аналіз положень про державні інспекції показує, що вони наділені різноманітними і широкими повноваженнями, які дозволяють здійснювати функції і завдання, що стоять перед ними. Я. А. Здир виділяє дві основні групи повноважень державних інспекцій по здійсненню контролю: 1) повноваження по орга-

нізації контролю та нагляду; 2) повноваження по застосуванню заходів примусу до винних осіб [19, 97]. Державно-владні повноваження, якими наділені держані інспекції, на думку М. С. Студенікіної, умовно можна поділити на повноваження: 1) по розробці та затвердженню норм і правил, виконання яких покликана контролювати інспекція, по методичному керівництву та координації діяльності підконтрольних об'єктів; 2) по організації та проведенню контролю; 3) по застосуванню заходів державного примусу [20, 26]. Н. В. Лебідь зазначає, що державні інспекції наділені цілим комплексом державно-владних надвідомчих повноважень, які доцільно розділити на три групи: 1) повноваження щодо попередження правопорушень; 2) повноваження щодо припинення правопорушень; 3) повноваження щодо застосування адміністративних стягнень [1, 74–75]. Юридично-владні повноваження Держземінспекції, Т. С. Кичилук поділяє на: 1) інспекційні; 2) організаційно-розпорядчі; 3) дозвільні; 4) інформаційні; 5) охоронні [21, 12]. Хоча, Н. Р. Малишевою, у науково-практичному коментарі Земельного кодексу України, запропоновані Т. С. Кичилук повноваження Держземінспекції визначені як її додаткові функції [22, 518].

Аналіз законодавчо закріплених прав державних інспекторів з контролю за використанням і охороною земель, а також вивчення їх практичної діяльності щодо контролю дозволяє стверджувати, що ця діяльність складається з таких складових частин, як: попереджувальна робота; робота зі своєчасного виявлення правопорушень; робота із притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Тому, на нашу думку, державно-владні повноваження державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель доцільно розділити на три групи: 1) повноваження щодо попередження правопорушень; 2) повноваження щодо припинення правопорушень; 3) повноваження щодо застосування адміністративних стягнень.

Перша група повноважень відіграє важливу роль в справі забезпечення законності та становить комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають змогу виявляти і не допускати правопорушень у сфері земельних відносин. Вони носять профілактичний порядок і виражаються, як правило, у вигляді певних обмежень і заборон.

Для здійснення попереджувальної роботи державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель мають право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користування юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства України; отримувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання документи, матеріали та іншу інформацію, необхідну, для виконання покладених на Держземінспекцію завдань; надавати методичну допомогу і рекомендації органам виконавчої влади, органам місце-

вого самоврядування, власникам землі, землекористувачам з питань використання і охорони земель; вивчати і впроваджувати у практику досягнення вітчизняної та зарубіжної науки і техніки для здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; взаємодіяти з засобами масової інформації з питань висвітлення актуальних проблем здійснення державного контролю за використанням і охороною земель та інші.

Другою групою повноважень державних інспекторів Держземінспекції є повноваження щодо припинення правопорушень. Сутність цих повноважень полягає в застосуванні уповноваженими на те органами чи посадовими особами у передбачених законом випадках і в установленому порядку примусовому припиненні правопорушень, що спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної відповідальності. Державні інспектори з контролю за використанням і охороною земель наділені комплексом прав, що дозволяють їм здійснювати повноваження щодо припинення правопорушень, а саме: давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень; складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності; у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів внутрішніх справ чи місцевих органів виконавчої влади для встановлення особи порушника та складання протоколу про адміністративне правопорушення та інші.

З моменту припинення правопорушення одним з головних завдань є покарання винної особи, для чого треба мати необхідне коло повноважень. Тому третьою групою повноважень державних інспекторів з контролю за використанням і охороною земель є повноваження щодо застосування адміністративних стягнень, які застосовуються у процесі спеціальної адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Проведений аналіз функцій та повноважень органів виконавчої влади як різновиду органів держави дозволяє зробити висновок, що Держземінспекція як урядовий орган державного управління та її державні інспектори наділені комплексом державно-владних функцій та повноважень, здійснюваних від імені держави і які дозволяють забезпечувати державний контроль за використанням та охороною земель.

Література

1. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. В. Лебідь. — Х., 2004. — 202 с.

2. Колодій А. М. Теорія держави і права / А. М. Колодій, В. В. Копсйчиков. — К. : Юрінформ, 1995. — 185 с.
3. Денисов А. И. Теория государства и права / А. И. Денисов. — М. : Юрид. лит., 1980. — 215 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М. : Юристь, 1997. — 672 с.
5. Василенков П. Т. Органы советского государства и их система на современном этапе / П. Т. Василенков. — М. : Юрид. лит., 1967. — 230 с.
6. Манохин В. М. Органы советского государственного управления / В. М. Манохин. — Саратов, 1962. — 138 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : експериментальний підруч. для студ. юрид. фак. пед. навч. закл. / О. Ф. Скакун, М. К. Подберезький ; Харк. держ. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. — Х., 1996. — 326 с.
8. Ответственность в управлении / И. Л. Бачило, П. Т. Щекочихин, С. В. Катричев [и др.] ; отв. ред.: А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. — М. : Наука, 1985. — 303 с.
9. Голосниченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І. П. Голосниченко. — К., 1998. — 52 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
12. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / И. Л. Бачило ; отв. ред. Б. М. Лазарев. — М. : Наука, 1984. — 237 с.
13. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. — М. : Юрид. лит., 1972. — 280 с.
14. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 14–21.
15. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель : постановою Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2002 р., № 1958 // Офіційний вісник України 2003. — 10 січ., № 52. — Ст. 2378. — С. 100.
16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — 584 с.
17. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
18. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ямпольская. — М. : Юрид. лит., 1954. — 165 с.
19. Здир Я. А. Государственные инспекции в СССР / Я. А. Здир. — М. : Юрид. лит., 1960. — 134 с.
20. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. — М. : Юрид. лит., 1987. — 108, [2] с.
21. Кичилук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. С. Кичилук. — К., 2007. — 19 с.
22. Земельний кодекс України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. В. В. Медведчука. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 656 с.

Анотація

Городецька І. А. Державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель як носій державно-владних функцій та повноважень. — Стаття.

На підставі аналізу наукових досліджень діяльності державних інспекцій, функцій та повноважень органів виконавчої влади як різновиду органів держави визначено державно-владні функції та повноваження Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель та її державних інспекторів, які діють від імені держави і дозволяють забезпечувати державний контроль за використанням та охороною земель.

Ключові слова: державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель, функції, повноваження, контроль.

Аннотация

Городецкая И. А. Государственный инспектор по контролю за использованием и охраной земель как носитель государственно-властных функций и полномочий. — Статья.

На основе анализа научных исследований деятельности государственных инспекций, функций и полномочий органов исполнительной власти как разновидностей органов государства определены государственно-властные функции и полномочия Государственной инспекции по контролю за использованием и охраной земель и ее государственных инспекторов, действующих от имени государства и позволяющих обеспечивать государственный контроль за использованием и охраной земель.

Ключевые слова: государственный инспектор по контролю за использованием и охраной земель, функции, полномочия, контроль.

Summary

Gorodetska I. A. State Inspector for Using and Protection of Lands as a State Organ. — Article.

Functions and powers of the state inspection on the use and protection of land and its state inspection undertake on behalf of the state and to provide for the public control over land use and protection have been defined, based on the analysis of research activities of the state inspections, functions and powers of the executive authorities as a variety of state-defined public authorities.

Keywords: a state inspector controlling land use and conservation, function, power, control.