

УДК 342.9

О. П. Світличний, канд. юрид. наук
Національний університет біоресурсів
і природокористування України, м. Київ

УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Загальновизнано, що зміст будь-якої форми державної діяльності, в тому числі й управлінської діяльності земельними ресурсами, найчастіше виявляється у функції управління, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. У теорії управління виокремлюють кілька основних функцій управління.

Під функціями державного управління розуміються відносно самостійні, стійкі, спеціалізовані елементи управлінської діяльності, кожен з яких при реалізації представляє: 1) певну діяльність; 2) відносно відособлений організуючий вплив керівника (орган управління) на підлеглий персонал (об'єкт управління). При цьому К. С. Вельський виокремлює такі функції державного управління: планування, функції організації, підбір кадрів, розпорядча діяльність, координація, складання бюджету, контрольно-наглядова функція [5, с. 57].

Дослідженням функції управління в юридичній науці займалися багато науковців, серед яких: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Би-

тяк, В. В. Горлачук, О. С. Дорош, І. І. Каракаш, В. Я Малиновський, О. О. Погрібний, О. Ф. Скакун, А. М. Третьак та ін. Проте питання функцій держави в управлінській діяльності земельними ресурсами є малодослідженими.

Метою статті є дослідження і найповніше розкриття правової природи та характеру функцій сучасної держави в управлінській діяльності земельними ресурсами.

Система державного управління складається з повсякденного здійснення певних функцій, при цьому функції управління на різних етапах розвитку держави відіграють важливе значення в управлінській діяльності її органів.

Термін «функція» застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, й призначення. Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст

якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [2, с. 125].

Однією з важливих передумов ефективної діяльності держави, органів, що її уособлюють, інституту державної влади загалом є реалізація усього комплексу притаманних їм функцій, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину, цілісну систему [15, с. 67].

Функції держави та її завдання зумовлюють зміст її управлінської діяльності, а отже, і зміст державного управління. Суб'єктом державного управління є відповідно організована система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання [16, с. 22].

Таким чином, поняття «функції держави» є первинним, відправною точкою для поняття «функції органів державної влади». Взаємозв'язок функцій і завдань держави полягає в тому, що функції держави зумовлені її цілями та завданнями, які стоять перед нею на тому чи іншому етапі розвитку [18, с. 22].

До основних ознак функцій держави науковці відносять також характерні риси, які окреслюють межі діяльності держави в найважливіших сферах су-

спільного життя – економічній, політичній, духовній, правовій та ін.; вони виникають й розвиваються згідно з історичними завданнями та цілями, служать їх втіленню в життя; у них виявляються об'єктивні властивості держави, притаманні особливості, динаміка соціально-економічних змін [4, с. 191].

Слід погодитися, що функції управління – це відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, що здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади від імені держави з метою реалізації її завдань у відповідних сферах суспільного життя [2, с. 126]. Проте відомий російський юрист М. М. Коркунов розглядав право як підвергнуте змінам суспільне явище. Ще на початку ХХ ст. він стверджував: «Діяльність держави не залишається незмінною, не представляє собою постійного повторення одних і тих же дій та засобів, не розповсюджується на одні й ті ж предмети, не зберігає одноманітність форм» [13, с. 69].

Отже, залежно від історичних умов, з розвитком суспільних відносин, появою нових типів державного устрою, деякі елементи основних функцій держави наповнюються і кон-

кретизуються, інші функції на-
впаки втрачають своє значення.
Політичне й економічне рефор-
мування, закріплення права
приватної власності, розви-
ток місцевого самоврядування
вносять суттєві зміни у функції
управління.

Різноманітні цілі, завдання
та функції державного управ-
ління практично втілюються в
реальному житті через різні за
характером дії правомочних
представників органів управлін-
ня, їх посадових осіб. Незалежно
від особливості організаційно-
правового статусу того чи іншого
державного органу, дії посадо-
вих осіб залежать в першу чергу
від рівня компетенції цих орга-
нів. Звідси, характер дій органів
управління, їх посадових осіб
при прийнятті управлінських рі-
шень може бути різним.

Саме «характер організації
будь-якої установи, природно
і неминуче визначається зміс-
том діяльності цієї установи»
[14, с. 99].

Дослідження класифікацій
функцій управління надасть нам
можливість з'ясувати, за допо-
могою яких функцій органи ви-
конавчої влади виконують влад-
но-управлінські повноваження у
сфері земельних ресурсів. Саме
завдяки функціям здійснюється
спрямований вплив на земель-
ні ресурси з метою досягнення
поставленої мети.

Аналіз наукових праць дає
змогу відзначити, що функції, які
визначають склад і спрямова-
ність держави, в юридичній нау-
ці класифікуються як: внутрішні
та зовнішні [19, с. 369]; постійні
та тимчасові [6, с. 74]. Залеж-
но від сфери їх впливу (галузей
принцип) вони поділяються на
політичні, соціальні, ідеологічні
й економічні; залежно від форм
їх реалізації – правотворчі, пра-
возастосовні, правоохоронні [17,
с. 49]. На думку О. Ф. Скакун, за-
лежно від того, в якій сфері сус-
пільного життя – внутрішній або
зовнішній – здійснюються ті чи
інші функції держави, вирішен-
ню яких завдань вони служать –
внутрішньополітичних або зо-
внішньополітичних, – вони під-
розділяються на внутрішні та зо-
внішні [19, с. 369].

До постійних функцій дер-
жави відносять такі напрями
держави, які здійснюються нею
протягом усього періоду її існу-
вання, тоді як тимчасові функції
виникають й існують тільки на
певних етапах розвитку держа-
ви і в конкретних часових рам-
ках [6, с. 74].

Проте найпоширенішою у
вітчизняній науковій літературі
є класифікація функцій держав-
ного управління (з якою ми по-
годжуємося) на загальні, спе-
ціальні та допоміжні [3, с. 259].
При цьому Ю. М. Козлов під за-
гальними функціями вбачає:

планування; організацію, тобто формування ланок системи управління; установлення загальних правил (наприклад господарювання); оперативне регулювання; координацію; забезпечення (розпорядження) трудовими й матеріальними ресурсами, фінансування; матеріально-технічне постачання; контроль і облік [10, с. 94].

Останні здійснюють обслуговування загальних і спеціальних функцій, тому є допоміжними. Здійснюючи дослідження класифікацій функцій державного управління, слід відзначити, що загальні функції є притаманними будь-якому управлінню. Такими функціями зокрема є планування, фінансування, прогнозування, організації, координація, облік, контроль [1, с. 18; 2, с. 126–128], але поділ функцій на загальні, спеціальні та допоміжні не виключає використання однакових найменувань функцій для характеристики їх різних видів (наприклад, планування, фінансування належать і до загальних, і до спеціальних функцій), на що звертав увагу В. Б. Авер'янов, тому з метою уніфікованого їх використання ним запропонована класифікація всіх цих функцій за кількома типовими групами за найбільш визначальним критерієм – цільовою спрямованістю функцій відповідно до життєво важливих потреб кожного керованого об'єкта.

Він запропонував поділити функції управління на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керованих об'єктів на: цільвстановлюючі, ресурсозабезпечувальні, організаційно-регулюючі функції, які в реальному житті тісно взаємопов'язані [3, с. 259 - 260].

Класифікація функцій державного управління дає підстави науковцям відзначити, що на відміну від загальних, спеціальні функції характеризують індивідуальні особливості конкретного органу управління. Наприклад, такими спеціальними уповноваженими органами виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель є Мінприроди, Мінагрополітики, Держземагенство та ін., які характеризуються цільовою спрямованістю тієї чи іншої функції і яких у цих органів багато, але в той же час всі вони різні. У той же час виокремлення конкретних функцій цих та інших уповноважених органів у сфері земельних ресурсів здійснюється за допомогою завдань, які стоять перед цими органами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. Ці різноманітні завдання впливають на процес здійснення уповноваженими органами своїх владно-управлінських функцій у галузі земельних відносин.

У сфері земельних відносин державне управління виявляється як розподільча діяльність державних органів щодо організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Практично управління земельними ресурсами виявляється у вигляді регулювання земельних відносин за допомогою правових норм і забезпечення дотримання вимог земельного законодавства шляхом застосування необхідних заходів впливу. Таким чином, функція державного управління земельними відносинами у цьому випадку є і функціями державного управління земельними ресурсами [9, с. 111].

Для точного уявлення доцільно звернутися до відповідних нормативних актів, які регламентують діяльність цих органів і розмежовують завдання управління на кілька груп: використання та охорона земель; додержання законодавства про охорону земель; моніторинг родючості ґрунтів. Наприклад, відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»:

– державний контроль за використанням та охороною земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів;

– державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель здійснює

спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів;

– моніторинг родючості ґрунтів проводить спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики у сфері використання та охорони земельних ресурсів [7].

Виходячи із завдань (мети) як вирішальної ознаки поняття функцій управління, які розмежовують завдання управління на кілька груп, надає можливість виявити в кожній функції не будь-які завдання, а лише конкретні, тобто певні спеціалізовані завдання у сфері державного контролю за використанням та охороною земель із певним їх виокремленням. Тільки після виокремлення мова може йти про ідентифікацію самостійних функцій конкретного органу управління. Це виокремлення владно-управлінських функцій уповноважених державних органів виконавчої влади здійснювалося за допомогою законодавчого акта – Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Для дослідження сутності державного управління земельними ресурсами характерними є саме внутрішні функції держави, під якими розуміють основні напрямки діяльності державного управління, внутрішнього суспільного життя [11, с. 154].

Досліджуючи внутрішні проблеми Російської імперії, М. М. Коркунов звертав увагу на такі її завдання: збереження й забезпечення природних і невід'ємних прав людини, охорону права, охорону інтересів окремих осіб, збереження й розвиток народних сил, недопущення нераціональних способів ведення господарства, турбота про успіхи народного господарства, про розвиток освіти, забезпечення санітарних умов, турбота про розвиток не лише видобувної, але й переробної промисловості [13, с. 53–72]. Висловлена більше ста років тому теоретична думка розвитку царської Росії є актуальною для державного управління і сьогодні.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціальним та адміністративно-політичним будівництвом. Звідси витікає, що на державу в особі її виконавчих органів покладено комплекс функцій, в яких безпосередньо виявляється владно-організуючий зміст державного управління. Основні державні функції виконуються всіма ланками державного апарату.

Держава згідно з її основними функціями в особі створених і уповноважених нею державних органів здійснює свої

функції відповідно до завдань які покладені на спеціальні органи, спеціальний статус яких регламентується нормативно-правовими актами. Повноваження органів державної влади у галузі земельних правовідносин визначено статтями 13, 14 Конституції України, відповідно до яких земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу [12]. Саме від імені народу України, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання.

Виходячи із того, що предмет адміністративного права включає певну сукупність однорідних суспільних відносин, що регулюються нормами відповідної галузі, так і відносини, що здійснюються за межами системи органів виконавчої влади, коли управлінські функції здійснюють не лише державні органи, але й суб'єкти делегованих їм повноважень виконавчої влади, дослідження сутності делегованих управлінських повноважень повинно здійснюватися в рамках науки адміністративного права.

У той же час правозастосовна діяльність засвідчує, що адміністративні правовідносини

у сфері земельних відносин містять широкий загальний норм, які є предметом інших галузей права.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. При цьому система місцевого самоврядування включає відповідну територіальну громаду. Звідси, управлінські функції виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами здійснюються не лише державними органами, але й недержавними суб'єктами у разі делегування їм повноважень виконавчої влади.

Таким чином, у процесі реалізації державних управлінських функцій у галузі земельних відносин виконавча влада може здійснюватися і в інших формах державної діяльності. Здійсню-

ючи свої владно-управлінські функції у сфері земельних ресурсів, уповноважені державою суб'єкти діють відповідно до визначених нормативно-правових актів, які регулюють земельні правовідносини. Отже, державне управління земельними ресурсами характеризується як владно-управлінська діяльність, яка виявляється через свої функції.

Дослідження спеціальної і наукової літератури з державного управління дає підстави відзначити різноманітність поглядів вчених щодо класифікації функцій управління, проте, незважаючи на певні розбіжності, варто зауважити, що державне управління відіграє найважливішу роль у регулюванні суспільних відносин, у тому числі державне управління відіграє одну з найважливіших владно-управлінських функцій у сфері земельних ресурсів.

Список літератури: 1. Административное право: учебник / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 704 с. 2. Административное право Украины: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко, та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 3. Административное право Украины. Академічний курс: підруч.: у 2-х т. – Т. 1: Загальна частина / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 592 с. 4. *Байтин М.И.* Сущность и основные функции социалистического государства / И. М. Байтин. – Саратов, 1979. – 136 с. 5. *Вельський К. С.* Феноменология административного права / К. С. Вельский. – Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. – 143 с. 6. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 320 с. 7. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350. 8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 7 червня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175. 9. Земельное право России : учеб. / под ред. Ю. Г. Жарикова, В. Х. Улюкаева. – М., 1997. – 437 с. 10. *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР / Ю. М. Козлов. – М. : МГУ, 1969. – Ч. 1. – 159 с. 11. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 735 с. 12. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с. 13. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право : в 2-х т. / Н. М. Коркунов. – СПб : Типограф. М. М. Стасюлевича, 1909. – Т. 1: Введение и общая часть. – 623 с. 14. *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. – Т. 6 : Январь – август 1902 /

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

В. И. Ленин. – М. : Политиздат, 1979. – 619 с. **15.** Майданник О. О. Функції держави та органу державної влади – поняття, ознаки, співвідношення / О. О. Майданник // Бюл. Мін-ва юстиції України. – 2009 – № 4–5. – С. 67–74. **16.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. **17.** Мелехин А. В. Теория государства и права / А. В. Мелехин. – М., 2008. – Ч. 1. – 278 с. **18.** Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – 12. – С. – 21–27. **19.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ Светличный А. П.

В статье исследуются и раскрываются правовая природа и характер современного государства в управленческой деятельности земельными ресурсами.

Ключевые слова: функции государства, исследование классификаций функций, управленческая деятельность земельными ресурсами.

ADMINISTRATIVE FUNCTIONS OF THE STATE IN THE FIELD OF THE LANDED RESOURCES Svetlichnyy A. P.

In the article there is researched and disclosed the law nature and character of up-to-day state in the administrative activity of land resources.

Key words: the functions of the state, the research of function classification, administrative activity of land resources.

Надійшла до редакції 24.03.2011 р.