

В. В. Пахомов

кандидат юридичних наук,
Сумський державний університет,
кафедра правознавства
вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, 40007, Україна

**СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

В статті досліджуються сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, земельні відносини.

Проблемні питання контролю та (або) нагляду в сфері земельних відносин були предметом наукових досліджень О. Ф. Андрійко, В. І. Андрейцева, М. І. Байдика, В. М. Гаращука, А. П. Гетьмана, Т. М. Лозинської, Н. Р. Малишевої, О. С. Мірошніченко, О. О. Погрібного, Г. В. Тиценка, В. І. Федоровича, С. І. Хом'яченко, М. В. Шульги, В. В. Янчука та інших науковців. Разом з тим, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона ще залишається дуже актуальною, оскільки низка теоретичних і практично значущих питань у цій сфері потребують подальшої розробки.

Метою цієї статті є з'ясування сутності та особливостей контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин.

З'ясовуючи сутність контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин, насамперед, будемо керуватися її (тобто сутності) словниковим тлумаченням як «найголовнішого, основного, істотного, головного та визначального» [1, с. 582].

У спеціальній літературі наголошується, що «сутність державного контролю використання й охорони земель розкривається в Земельному кодексі України, в якому зазначено, що контроль за використанням і охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями установами та громадянами земельного законодавства України» [2].

На нашу думку, таке розуміння сутності контролю та нагляду (контрольно-наглядової діяльності) в сфері земельних відносин є неповним. У свою чергу, вважаємо, що з'ясувати сутність контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин допоможе характеристика: передумов (факторів), що обумовлюють важливість контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин; загальнотеоретичних положень про призначення (мету та завдання) контрольно-наглядової діяльності у цілому та тієї, що здійснюються в сфері земельних відносин зокрема; системи контрольно-наглядової діяльності, а саме: її об'єкта та предмета, суб'єктів здійснення, засобів (форм та методів) реалізації.

З'ясування вищезазначених основних та визначальних засад контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин надасть змогу визначити її особливості. Отже, перейдемо до безпосередньої їх характеристики. Так, передумовами (факторами), що обумовлюють важливість контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є низка недоліків, як правового, так і організаційного характеру, які призводять до різного роду зловживань, скоєння правопорушень, зокрема і кримінальних злочинів. Зазначені та інші недоліки неодноразово були оприлюднені в програмних та концептуальних документах з питань реформування земельних відносин в Україні різних органів державної влади (законодавчої, виконавчої та судової).

Аналіз таких недоліків надав змогу зробити такі висновки:

1. Їх виявлення стало можливим під час проведення контрольно-наглядових заходів різними суб'єктами (державними, самоврядними та громадськими) контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері. Адже будь-яка програма чи концепція формується на основі попередньо поданих звітних документів, їх обговорення та аналізу, що є однією із форм контрольно-наглядової діяльності.

2. Значна кількість невіршених проблем у цій сфері свідчить про недієвість контрольно-наглядової діяльності, наслідком чого є численні факти корупції та хабарництва, розміри незаконного збагачення від яких є найвищими; зловживання службовим становищем; непрофесіоналізм у цій сфері, що у комплексі завдає невіршної шкоди як суб'єктам, так і об'єктам земельних відносин; обмеження можливостей суб'єктів ринку землі; зростання недовіри населення до органів, які розпоряджаються земельними ресурсами.

3. До загальних недоліків, які відмічались кожним із вищенаведених правових актів, варто віднести: використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, нераціонально; недосконалість інвентаризації земель; неврахування соціально-економічного значення земель; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, а також розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до дублювання функцій у сфері земельних відносин; недосконалість визначення грошової оцінки земель, особливо несільськогосподарського призначення; відсутність належного наукового забезпечення земельної реформи.

4. У переважній більшості правових актів з питань земельної реформи визначення недоліків (проблем) у сфері земельних відносин кореспондується із визначенням конкретних заходів щодо їх подолання. Натомість, причини, які їх спричинили, не аналізуються. Винятком лише є Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, в якій не тільки визначені нагальні проблеми, які потребують невідкладного вирішення, а й охарактеризовано низку їх причин.

5. Недоліки, які мають місце у сфері земельних відносин, пропонуємо об'єднати у дві групи: 1) правові, що пов'язані з неналежним їх правовим

забезпеченням; 2) організаційні, що пов'язані з неналежним використанням неправових форм державного управління.

З'ясувавши недоліки, що обумовлюють важливість контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин, перейдемо до розгляду загальнотеоретичних положень про призначення (мету та завдання) контрольно-наглядової діяльності у цілому та тієї, що здійснюються в сфері земельних відносин зокрема. Відразу ж наголосимо на тому, що на нашу думку, про призначення будь-якої діяльності, в першу чергу, свідчить її мета та завдання.

Як справедливо зазначає В. М. Гаращук, контроль та нагляд поєднує єдина мета — забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [4, с. 244].

О. Ф. Андрійко метою контролю називає: забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [5, с. 348]; встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [5, с. 349].

В. Я. Малиновський основним призначенням контролю за діяльністю апарату державного управління називає «створення передумов на основі отриманої інформації для глибокого знання і коригування управлінських процесів, подолання відхилень в силу змінних умов чи відносин на шляху оптимального функціонування системи» [6, с. 214].

В. М. Гаращук призначення контролю вбачає у «виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, в отриманні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень, про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням, дотримання законності» [7, с. 73].

На нашу думку, сказане у повній мірі стосується і нагляду як окремої форми реалізації контрольних повноважень, сутність якої полягає у спостереженні та перевірці.

Що стосується спеціальної літератури, то варто зазначити, що в ній мета контролю та нагляду (контрольно-наглядової діяльності) за використанням та охороною земель не формулюється. Наприклад, один із підрозділів дисертаційного дослідження С. І. Хом'яченко називається «Мета та принципи здійснення контролю за використанням та охороною земель» [3], проте вчена обмежується лише характеристикою принципів здійснення даного виду контролю. Натомість, беручи до уваги те, що перші одинадцять сторінок зазначеного підрозділу присвячені характеристиці проблем раціонального використання землі, під яким вчена пропонує розуміти «засновану на науково-обґрунтованих методах і способах господарську діяльність землевласників і землекористувачів, пов'язану з використанням земель при збереженні площі земель відповідного цільового використання,

при збереженні та підвищенні екологічної цінності природних та набутих якостей земель без завдання шкоди землі, іншим природним об'єктам та землевласникам і користувачам», то можна зробити висновок, що під метою контролю за використанням та охороною земель вона розуміє їх раціональне використання.

У деяких правових актах з питань реформування земельних відносин визначається їх мета. Так, в Основних напрямках земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки, затверджених Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372, зазначено, що метою земельної реформи в 2001–2005 роках є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання [8].

У Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р, зазначено, що її метою є визначення та реалізація основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів [9].

На нашу думку, деякі із положень вищенаведених правових актів доцільно використати під час формулювання завдань контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Вважаємо, що прикладом нормативного закріплення мети контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є ст. 187 Земельного кодексу України (далі — ЗК України), в якій зазначається, що «контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України» [10].

Таким чином, мету контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин пропонуємо визначити як забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Щодо поняття «земельне законодавство», то під таким пропонуємо розуміти сукупність законодавчих та підзаконних актів, які регулюють земельні відносини.

Необхідно зазначити, що на відміну від теоретичних положень щодо завдань контролю (контрольної діяльності) законодавче закріплення отримали основні завдання державного контролю за використанням та охороною земель, до яких віднесені: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;

запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів (ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель») [11].

Необхідною складовою уточнення сутності контрольно-наглядової діяльності є визначення її системи, до структурних елементів якої пропонуємо віднести: її об'єкт та предмет, суб'єктів здійснення, засоби (форми та методи) реалізації, характеристики яких ми плануємо присвятити окрему статтю.

Вважаємо за необхідне акцентувати увагу й на тому, що у спеціалізованому законодавчому акті — Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [11] його поняття відсутнє.

Перш ніж запропонувати власне визначення поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, розглянемо її ознаки, до яких пропонуємо віднести:

1. Має власну мету — забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України та завдання.

2. Її об'єктом є всі землі в межах території України; предметом — різні види земельних відносин.

3. Здійснюється державними, самоврядними та громадськими суб'єктами.

4. Передбачає наявність у суб'єктів, які її здійснюють, одного із трьох видів (груп) повноважень: контрольних, які характерні для державних органів; наглядових, які більше характерні для самоврядних та громадських органів та контрольно-наглядових, які передбачають сукупність контрольних та наглядових повноважень одночасно.

Вищенаведені ознаки контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин, що у сукупності вказують на її особливості, дали змогу визначити її як таку, що здійснюється державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, які наділені різним об'ємом контрольно-наглядових повноважень з метою забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства.

Література

1. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. — Х : Синтекс, 2005. — 672 с.
2. Лозинська Т. М. Державний контроль використання земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс] / Т. М. Лозинська, М. І. Байдик. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Ukr/2008_3.pdf.

3. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Хом'яченко Світлана Іванівна. — Київ, 2004. — 207 с.
4. Гаращук В. М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України : підручник / В. М. Гаращук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 237–247.
5. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні / Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. — К. : Юридична думка, 2004. — Том 1. Загальна частина. — 2004. — С. 345–348.
6. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — 558 с.
7. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. — Х., 2003. — 412 с.
8. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки: Затвержені Указом Президента України від 30 травня 2001 р. № 372 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.
9. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.
10. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

В. В. Пахомов

Сумской государственной университет,
кафедра правоведения
ул. Римского-Корсакова, 2, Сумы, 40007, Украина

СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Резюме

В статье охарактеризованы предпосылки (факторы), которые обуславливают необходимость контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, уточнено назначение (цель и задачи) контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, а также ее система, определены признаки контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, предложено ее теоретическое определение.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, земельные отношения.

V. V. Pakhomov

Sumy State University,
The Department of Jurisprudence
Rimsky-Korsakov str., 2, Sumy, 40007, Ukraine

**NATURE AND CHARACTERISTICS COMPLIANCE
AND ENFORCEMENT IN LAND**

Summary

Pre-conditions (factors) which characterize necessity of control-supervisory activity in the field of the land relations are described in the article, setting (purpose and tasks) of control-supervisory activity is specified in the field of the land relations, and also its system, certain sign of control-supervisory activity in the field of the land relations, its theoretical determination is offered.

Key words: compliance and enforcement, land relations.