

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.9.35

В. В. Пахомов

кандидат юридичних наук

Сумський державний університет,

вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, 40007, Україна

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

В статті характеризуються принципи контролю та (або) нагляду, які визначаються у законодавстві України та пропонуються окремими вченими, з'ясовується система принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та характеризуються її окремі види, пропонуються зміни та доповнення до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, принципи контролю та нагляду, загальні принципи, спеціальні принципи, земельні відносини.

Забезпечуючи додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, що є основною метою діяльності суб'єктів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями у досліджуваній сфері, вони і самі повинні дотримуватись певних правил, вимог та процедур під час здійснення контрольно-наглядової діяльності, які отримали зовнішнє вираження у відповідних принципах.

Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин були предметом наукових досліджень В. І. Андрейцева, М. І. Байдика, 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. Проте комплексне дослідження цієї проблематики на сьогодні відсутнє, що, у свою чергу, визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку.

Метою цієї статті є визначення системи принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Для досягнення поставленої мети планується вирішити такі основні завдання: охарактеризувати принципи контролю та (або) нагляду, які визначаються у законодавстві України та пропонуються окремими вченими, з'ясувати систему принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та охарактеризувати їх окремі види, запропонувати зміни та доповнення до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Аналіз законодавчих актів та наукової літератури, в яких наводиться перелік принципів контролю (нагляду, контрольно-наглядової діяльності), надав змогу виокремити дві групи принципів контрольно-наглядової діяльності: 1) загальні, які є похідними від принципів державного управління; 2) спеціальні, які характерні для усіх видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин незалежно від її суб'єкту, об'єкту та предмету.

Розглянемо їх більш детально. Так, особливість *загальних принципів контрольно-наглядової діяльності* полягає у тому, що вони є похідними від принципів державного управління, які у свою чергу є похідними від загальноправових принципів [1, с. 108; 2, с. 32; 3, с. 99; 4, с. 222] та принципів організації та діяльності державного апарату [3, с. 76; 4, с. 94].

До загальних принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин пропонуємо віднести: принцип законності; принцип верховенства права; принцип гласності; принцип свободи; принцип гуманізму; принцип справедливості; принцип рівності перед законом; принцип участі населення в державному управлінні; принцип відповідальності.

Так, сутність такого загального принципу контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин як *законність* полягає у суворому дотримання норм чинного земельного законодавства та відповідних підзаконних актів суб'єктом який наділений контрольно-наглядовими повноваженнями. Цей принцип спрямований на захист прав і законних інтересів, перш за все, об'єкта контрольно-наглядової діяльності. Необхідною умовою принципу законності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є якість нормативно-правових актів, які її регламентують (відсутність неузгодженості та дублювання, наявність чіткої ієрархічної субординації тощо).

Водночас необхідно погодитись з Г. Й. Ткач яка наголошує на тому, що принцип законності не можна тлумачити однобічно — лише щодо державних органів. Він стосується також громадян, які щоденно стикаються з цими органами [5, с. 83].

Принцип *верховенства права* під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що суб'єкти контрольно-наглядових повноважень повинні керуватися вимогами Конституції України, яка має найвищу юридичну силу, і норми якої є нормами прямої дії, прийнятими на її основі законодавчими актами і розробленими на їх основі підзаконними правовими актами, які не повинні їм суперечити.

Принцип *гласності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у налагодженій системі поінформованості про її зміст та результати. Цей принцип передбачає вільний доступ громадян до інформації про діяльність суб'єктів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею. Як вірно наголошують у науковій літературі, «порушення, приховане від широких кіл громадськості, трудового колективу, органу вищого рівня, преси, не може бути належним

чином виправлене. Разом з тим залишається значна доля ймовірності його повтору» [6, с. 41].

Принцип *свободи* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин реалізується через надання свободи дій (бездіяльності) як суб'єкту контрольно-наглядових повноважень, так і вибору відповідної поведінки особами щодо яких вони реалізуються. Здійснюючи контрольно-наглядову діяльність її суб'єкти повинні бути незалежними від стороннього впливу під час прийняття рішень, застосовувати ті форми та методи контролю та (або) нагляду, які, на їх думку, є найбільш прийнятними.

Принцип *гуманізму* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у вимозі шанобливого ставлення її суб'єктів до людської гідності. Як вірно наголошує Г. Й. Ткач «цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «мотором» всієї складної системи взаємозв'язків держави й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку [5, с. 84]. Цей принцип розкриває одну з найважливіших ціннісних характеристик права, домінування під час контрольно-наглядової діяльності невідчужуваних прав людини: права на життя, здоров'я, особисту свободу та безпеку, право на охорону своєї честі та репутації, недоторканність особи та ін.; а також створення всіх умов, необхідних для нормального існування та розвитку особи.

Принцип *справедливості* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, насамперед, полягає у прийнятті адекватного (зважаючи на, достовірного та об'єктивного) рішення за її результатами, застосування лише того виду державного примусу, який заслуговує порушник земельного законодавства. Будь-яке правопорушення, скоєне підконтрольним об'єктом, повинно бути розглянуто, винна особа — понести справедливе покарання. Цей принцип передбачає уміння контрольно-наглядового суб'єкта зробити вибір з різних існуючих норм однієї (конкретної), яка відповідає характеру виявленої ним помилки (порушення).

Принцип *рівності* перед законом під час контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин вимагає однакового ставлення до осіб щодо яких вона здійснюється. Насамперед це стосується рівності усіх перед законом, рівності прав та обов'язків, незалежно від національної, релігійної та іншої належності, службового та іншого становища. Цей принцип не допускає жодних привілеїв одного об'єкта контрольно-наглядової діяльності (фізичної особи, підприємства, земельної ділянки тощо) над іншим.

Принцип *участі населення у контрольно-наглядовій діяльності* у сфері земельних відносин полягає у тому, що: по-перше, будучи єдиним джерелом влади у державі, народ України здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України); по-друге, має право участі в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України). Чинне законодавство передбачає різні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, зокрема, участь у референдумах; служба у державних органах управління, самоврядних органах; об'єднання у політичні партії, звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів влади, спрямовані на вдо-

сціоналення їх управлінської діяльності; об'єднання у громадські організації. Зазначені вище положення знайшли відображення у трьох видах контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: державної, самоврядної та громадської.

Принцип *відповідальності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин перед державою і підконтрольною структурою є результатом та оцінкою дотримання вимог, які передбачені усіма без винятку вищенаведеними принципами (законності; верховенства права; гласності; свободи; гуманізму; справедливості; рівності перед законом; участі населення в державному управлінні), адже порушення кожного з них передбачає різні види примусу, зокрема і відповідальності суб'єктів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин.

Особливість *спеціальних принципів* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що вони характерні для усіх її видів незалежно від її суб'єкту об'єкту та предмету. До таких принципів пропонуємо віднести: науковість; плановість; систематичність; об'єктивність; професіоналізм; спеціалізацію; комплексність; неупередженість; дієвість; оперативність; офіційність; принцип взаємодії; економічність.

Так, принцип *науковості* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин означає, що вона повинна відповідати рівню розвитку суспільних відносин. Сутність цього принципу полягає у виробленні найбільш правильних, ефективних та науково-обґрунтованих форм та методів контрольно-наглядової діяльності. З метою підвищення ефективності такої діяльності необхідно систематично проводити науковий аналіз, узагальнювати її практику і розробляти на цій основі відповідні практичні рекомендації.

Принцип *плановості* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у визначенні її: об'єкту (коли у плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); предмету (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); суб'єкту (вирішується, хто з фахівців або який підрозділ буде здійснювати контрольно-наглядові повноваження); термінів; завдань, форм та методів. Досягнення цілей і завдань, визначених планом, обов'язково передбачає відповідну підготовку, виділення необхідних сил, їх правильне розташування і використання, що досягається своєчасністю складання плану і доведення його до виконавців.

Принцип *систематичності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що її проведення є неодноразовим заходом, а певною системою заходів, які передбачають різну кількість суб'єктів, різні види, форми та методи здійснення ними контрольно-наглядових повноважень. Дії різних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин повинні становити цілісну цільову програму.

Принцип *об'єктивності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. І хоча будь-яке рішення має елемент суб'єктивності, однак воно повинно базуватися на об'єктивних, реальних фактах. Цей принцип перед-

бачає, що у роботі суб'єктів контрольно-наглядової діяльності не повинно бути прогалин, недоробок, тобто зібрана інформація повинна бути повною і об'єктивною.

Принцип *професіоналізму* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає відповідну професійну підготовку і володіння професійним досвідом суб'єктів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями. У цьому зв'язку варто погодитись з В. М. Горшеньовим який відзначає, що лідируючий суб'єкт контролю повинен бути професійно вищим, ніж підконтрольний суб'єкт [7, с. 101].

Спеціалізація контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає організацію та діяльність її суб'єктів за окремими видами земель. Сутність цього принципу полягає у тому, суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин під час виконання контрольно-наглядових завдань повинен виконувати тільки йому властиві завдання та обов'язки. Наявність регламентованої нормативними актами спеціалізації допомагає суб'єктам контрольно-наглядової діяльності уникати паралелізму і дублювання.

Принцип *комплексності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин вимагає від її суб'єктів звертати увагу на всі недоліки, які стають їм відомі в ході здійснення контрольно-наглядових заходів, незважаючи навіть на те, що певна ділянка, питання або напрямок роботи підконтрольної структури за планами конкретної роботи перевірки не підлягає.

Неупередженість контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин досягається шляхом покладання завдань контролю та (або) нагляду на осіб, які не зацікавлені в його результатах. Цей принцип є продовженням принципу законності, а також тісно пов'язаний з принципами об'єктивності та реальності контрольно-наглядової діяльності. Відхилення від принципу неупередженості контрольно-наглядової діяльності може тягти за собою юридичну відповідальність для осіб, які її здійснюють (за посадовий підлог, вчинення корупційного діяння тощо).

Принцип *дієвості* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає в обов'язку суб'єкта контролю та (або) нагляду не лише виявляти допущені порушення, але й всебічно їх аналізувати, робити висновки щодо можливих наслідків, надавати хід юридичному механізму захисту, негайно усувати допущені помилки.

Принцип *оперативності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у швидкому реагування на повідомленнями про виявлення порушень земельного законодавства. У противному разі контрольно-наглядова діяльність взагалі не матиме сенсу. Чітке дотримання цього принципу є показником високого професіоналізму суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

Офіційність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин означає, що її суб'єкти здійснюють контроль та (або) нагляд від імені держави, у зв'язку з чим наділені владними повноваженнями примусового характеру. Їх права та обов'язки, процедура їх реалізації закріплені у пра-

вових актах і не можуть будь-ким піддаватися сумніву, свавільно змінюватися чи скасовуватися.

Принцип *взаємодії* під час контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин обумовлений великою кількістю її суб'єктів і, насамперед, спрямований на узгодження та координацію їх дій щодо досягнення загальної мети контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин — забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Принцип *економичності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що вона повинна здійснюватися з якомога меншими витратами сил і часу учасників контрольно-наглядового процесу, а головне не заважати суб'єкту господарювання. Елементами економичності являються також різні строки, в межах яких проводять ті чи інші контрольно-наглядові заходи.

Звернемо увагу на те, що запропонована нами система (загальних та спеціальних) принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин охоплює усі без винятку основні ідеї, які були закладені законодавцем під час визначення основних принципів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») [8], а також основних принципів здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель») [9].

Підводячи підсумок розгляду *принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин* пропонуємо визначити такі як основні ідеї, положення, вимоги, які обов'язкові для виконання її суб'єктами, стосуються всіх видів, форм, напрямів та методів контрольно-наглядових суб'єктів, організаційно-правових основ їх утворення та функціонування.

Література

1. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та інші; За ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 320 с.
2. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
3. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2003. — 240 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
5. Ткач Г. Й. Принципи адміністративного права // 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. 80–85.
6. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання. Науково-практичний посібник / За заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. — 206 с.
7. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности. — М.: Юрид.лит., 1987. — 176 с.

8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закону України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
9. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закону України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

В. В. Пахомов

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

**ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Резюме

В статье определено содержание основных принципов контроля и надзора, которые определяются в законодательстве Украины и предлагаются отдельными учеными, также уточняется система принципов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, характеризуются ее отдельные виды, предлагаются изменения и дополнения к нормативно-правовым актам по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, принципы контроля и надзора, главные принципы, специальные принципы, земельные отношения.

V. V. Pakhomov

Sumy State University
Rimsky-Korsakov str., 2, Sumy, 40007 Ukraine

**PRINCIPLES OSUSCHESTVELNIYA COMPLIANCE
AND ENFORCEMENT IN LAND**

Summary

In the article the range and content of the basic principles of monitoring and surveillance, as defined in the legislation of Ukraine and are offered by individual scientists, clarifies the principles of system control and surveillance activities in the sphere of land relations, characterized by its individual species, proposes changes and additions to the normative legal acts of the investigated issues.

Key words: control and supervisory activities, the principles of control and supervision, basic principles, specific guidelines to land relations.