

УДК 349.415(477)

ПАХОМОВ В.В., МУЗИЧУК О.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Визначено основні види суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в Україні. Проаналізовано основні чинники, що впливають на ефективність діяльності суб'єктів контролю за використанням та охороною земель в Україні. Окреслено можливі напрямки удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в Україні.

Ключові слова: *контроль, нагляд, контрольно-наглядова діяльність, адміністративно-правове забезпечення, земельні відносини.*

Выделены основные виды субъектов контроля в сфере земельных отношений в Украине. Дан анализ основных факторов, влияющих на эффективность деятельности субъектов контроля в сфере земельных отношений в Украине. Установлены возможные направления усовершенствования административно-правового обеспечения деятельности субъектов контроля в сфере земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: *контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, административно-правовое обеспечение, земельные отношения.*

The main types of subjects of control in the land relations sphere in Ukraine are considered. Analyzes of the main factors of improvement of activity of subjects of control in the land relations sphere in Ukraine were prepared. The directions of improvement of administrative and legal ensuring of activity of subjects of control in the land relations sphere in Ukraine are offered.

Key words: *control, supervision, control and supervisory activity, administrative and legal ensuring, land relations.*

Вступ. Сучасна інституціональна структура державного контролю у сфері земельних відносин характеризується відсутністю необхідної чіткості у визначенні правового статусу контролюючих органів, що призводить до суттєвого зниження ефективності контрольно-наглядової діяльності. Тож одним із першочергових завдань у цій сфері є відповідне визначення та узгодження структури і правових засад діяльності чинної системи контролю за використанням і охороною земель з метою досягнення загальної мети: дотримання законності та правопорядку у сфері земельних відносин. Оптимізація системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин сьогодні є невід'ємною складовою загального процесу демократизації державного управління в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в Україні, що передбачає визначення основних суб'єктів контролю за використанням та охороною земель, їх класифікацію та аналіз основних чинників, що впливають на ефективність їх діяльності, окреслення можливих шляхів удосконалення системи адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в Україні.

Результати дослідження. Питання здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин розглядалися у працях С. Боголюбова, Д. Бусуйок, Т. Кичилук, М. Климишина, Г. Ларіонова, І. Орехової, О. Світличного, В. Семчика, С. Хом'яченко та ін. Нормативно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності було предметом дослідження таких вчених, як Н. Гавриш, А. Гетьман, Р. Ємець, Ю. Калиніченко, Т. Лісова, О. Нестеренко, С. Слюсаренко, М. Шульга та ін.

Незважаючи на велику наукову увагу до зазначеної проблеми, питання аналізу змісту адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в умовах реформування земельних правовідносин в Україні потребує свого перегляду з метою оновлення та удосконалення, що й зумовлює актуальність статті.

© ПАХОМОВ В.В. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри судочинства та міжнародного права Навчально-наукового інституту права (Сумський державний університет)

© МУЗИЧУК О.М. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, декан факультету № 1 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Наразі в Україні діє велика кількість суб'єктів як загальної, так і спеціальної компетенції, наділених контрольними повноваженнями у сфері земельних відносин. До органів загальної компетенції, які здійснюють контрольні функції у сфері земельних відносин в Україні, слід віднести Верховну Раду України, Верховну Раду АРК, Кабінет Міністрів України, суди, прокуратуру, Раду міністрів АРК, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До спеціально уповноважених органів, які здійснюють управління в галузі використання та охорони земель, належать центральні органи виконавчої влади, до повноважень яких входять відповідні аспекти контролю у сфері земельних відносин в Україні – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, центральні органи виконавчої влади (та їх територіальні органи), діяльність яких спрямовується і координується відповідними міністерствами: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна інспекція сільського господарства України, Державна екологічна інспекція та ін.

Особливе місце у контрольно-наглядовій діяльності у сфері земельних відносин посідають спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади. Проте закріплені в існуючих нормативно-правових актах повноваження цих органів недостатньо ефективно реалізуються на практиці. Відсутність комплексного підходу до розвитку законодавства щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та непослідовність у законодавчому встановленні правових засад діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин призводять до дублювання функцій контролю різними центральними органами виконавчої влади як в окремих питаннях контролю за використанням і охороною земель, так і в загальних питаннях у системі управління земельними відносинами. Недостатня визначеність та розподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади щодо здійснення контролю у цій сфері неминуче призводять до конфліктів інтересів між органами контролю різних рівнів та розпорошення відповідальності за прийняті рішення, суттєво позначаючись на ефективності управління в цілому та на контролі у сфері земельних відносин зокрема [1, с. 224; 2, с. 1]. Тож вдосконалення контрольно-наглядової діяльності має передбачати чітке визначення та розмежування функцій, повноважень та відповідальності у сфері контролю між органами виконавчої влади різних рівнів та конкретними посадовими особами. Слід погодитися з думкою М. Климичина, що при наділенні органів влади повноваженнями щодо здійснення регулятивних функцій, необхідних для ефективного організуючого впливу на розвиток земельних відносин, має бути дотриманий баланс між обсягом повноважень і межами здійснення відповідного контролю [3, с. 3].

Удосконалення структури державного контролю у сфері земельних відносин, усунення існуючих дублювань контрольних функцій у діяльності органів виконавчої влади різних рівнів, на наш погляд, вимагає скорочення існуючих контрольно-наглядових органів влади і концентрації повноважень щодо контролю у цій галузі в межах Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як єдиного органу контролю за використанням і охороною земель. Перехід до Держгеокадастру усієї повноти повноважень контролю у сфері земельних відносин дозволить вирішити питання усунення дублювань повноважень органів виконавчої влади у земельному та екологічному контролі, сприятиме збільшенню надходжень до бюджету від контролю за використанням та охороною земель, зменшенню площ самовільно зайнятих ділянок, збереженню і підвищенню родючості ґрунтів та ін.

Наразі Програма діяльності Уряду до пріоритетних напрямів роботи Держгеокадастру України відносить боротьбу з побутовою корупцією в земельних відносинах, у тому числі за рахунок дерегуляції та кадрового перезавантаження [4]. На 2016 р. пріоритетними завданнями Держгеокадастру у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні є детінізація використання земель, що перебувають у користуванні державних підприємств; запровадження механізмів ефективного контролю за використанням земель з метою протидії корупції у земельній сфері. Зменшення корупційних ризиків у сфері розпорядження землею потребує створення спеціальних механізмів контролю за використанням земельних ресурсів на місцях, що, зокрема, передбачає можливість Держгеокадастру України як центрального органу виконавчої влади, що має виключні повноваження у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні, оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування в разі порушень земельного законодавства.

Серед інших напрямків удосконалення діяльності Держгеокадастру України щодо забезпечення ефективності контролю у сфері земельних відносин слід відзначити також запровадження механізмів запобігання зловживанням під час приватизації земельних ділянок шляхом зменшення граничних площ земельних ділянок, які можуть бути безоплатно передані у власність, закріплення порядку набуття земельних ділянок фермерами виключно через аукціони та запровадження обов'язковості складання територіальними громадами переліку земельних ділянок, які можуть бути продані на аукціонах і передані безоплатно у власність, що також сприятиме збільшенню надходжень до державного та місцевого бюджетів, запобігання спекуляції для безоплатного отримання земельних ділянок державної власності через приватизацію фермерських господарств та детінізації процесу розпорядження землями в цілому.

Слід також відзначити, що завдання підвищення ефективності контролю за раціональним використанням і охороною земель передбачає (окрім вдосконалення та узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, які мають відповідні повноваження щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у цій сфері) покращення діяльності судів і прокуратури по застосуванню земельно-правових, адміністративно-правових та інших санкцій у випадку порушення учасниками земельних відносин вимог чинного законодавства [5, с. 148–149].

Оптимізація системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин як невід’ємна складова загального процесу демократизації державного управління в Україні передбачає також і обов’язкову її децентралізацію, адже наразі основу організаційної структури контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин складають саме органи виконавчої влади, що у становлять складну та розгалужену частину державного апарату управління, концентрують найважливіші та найпотужніші засоби примусу та стимулювання [6, с. 89]. Тож до пріоритетних напрямів розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні слід віднести розробку та впровадження механізмів, спрямованих на забезпечення децентралізації у цій галузі.

Головним завданням децентралізації в земельній сфері є збереження і ефективне використання земель в довгостроковій перспективі шляхом перетворення місцевих громад на повноцінних власників відповідних територій [4]. Так, існуюче наразі різноманіття розпорядників землями за межами населених пунктів вимагає врегулювання цієї ситуації на користь найбільш зацікавлених у цих правах категорій. Відповідно до принципу децентралізації у сфері земельних відносин необхідне суттєве скорочення кількості органів, які можуть розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Таким чином, удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин безпосередньо пов’язане з питаннями перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та забезпечення належного громадського і самоврядного контролю у цій сфері.

Безумовно, головна роль у процесі регулювання земельних відносин об’єктивно належить державі, оскільки в ієрархії суб’єктів регулювання земельних відносин в Україні саме державні органи відіграють домінуючу, визначальну і координаційну роль [7, с. 131]. Проте очевидно, що в сучасних умовах для розвитку та вдосконалення земельних відносин необхідно сформувати цілісну систему контролю, що базується на тісному взаємозв’язку між усіма її видами. Не можна не погодитися з думкою В. Носіка про те, що без необхідного впливу не тільки держави, але й органів місцевого самоврядування на регулювання земельних відносин неможливо здійснити соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також мати об’єктивну інформацію про правовий режим земель, створити необхідні юридичні гарантії захисту прав власників земель і землекористувачів при вирішенні земельних спорів тощо [8, с. 157].

Згідно з Земельним кодексом України поряд із державними органами влади контроль за раціональним використанням і охороною земель мають здійснювати також органи місцевого самоврядування та громадські організації [9, ст. 189–190]. С. Хом’яченко підкреслює, що оскільки самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження, реалізуючи земельні інтереси українського народу через діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування, та спільну мету, що полягає у забезпеченні охорони земель як основного національного багатства, то співвідношення між державним і самоврядним контролем за використанням та охороною земель не слід розглядати через призму субординації, за якої державний вид контролю має провідну роль, а самоврядний контроль підпорядкований державному [10, с. 10]. Різниця між цими видами контролю полягає у характері суспільних інтересів: якщо державний контроль за використанням та охороною земель відбиває державні інтереси, тобто інтереси всього народу країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [10, с. 10]. Громадський земельний контроль як діяльність громадян та їх об’єднань, наділених відповідними повноваженнями, спрямований на перевірку дотримання земельного законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами, а також на попередження, виявлення й усунення правопорушень, і за своєю юридичною природою споріднений із самоврядним контролем у цій сфері відносин, який безпосередньо відображає інтереси членів територіальних громад сіл, селищ і міст [10, с. 10]. Н. Виговська та О. Стебляк відзначають, що, незважаючи на різноманітність методів громадського контролю, він на сьогодні залишається неефективним з цілої низки причин, серед яких: недостатньо ефективна діяльність ЗМІ як суб’єктів громадського контролю; неналежне нормативно-правове забезпечення різноманітних форм, методів та інструментів громадського контролю; недостатній кваліфікаційний рівень та низька обізнаність громадських контролерів; економічна та політична байдужість громадян та негативний вплив бюрократії в сфері земельних відносин; недостатня дієвість громадських рад при органах державної виконавчої влади та ін. [11].

Необхідно також відзначити, що у той час, як порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється Законом України «Про державний контроль за

використанням та охороною земель», порядок самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель чинним законодавством України наразі не врегульований. Станом на кінець 2015 р. у Верховній Раді України було зареєстровано декілька законопроектів, спрямованих на децентралізацію повноважень у сфері земельних відносин, але жоден із них, на жаль, не передбачає комплексного перерозподілу контрольних повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Таким чином, наразі очевидно є необхідність якнайшвидшої розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють положення про самоврядний та громадський контроль у сфері земельних відносин і спрямовані, зокрема, на:

- створення впорядкованої та прозорої системи контролю за використанням та охороною земель міста;
- створення сучасного правового простору, який буде відповідати потребам законодавства, стимулювати землекористувачів до дотримання норм чинного законодавства у сфері земельних відносин;
- забезпечення своєчасного надходження до міського бюджету орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням орендарями умов договорів оренди земельних ділянок та ін.

До повноважень органів самоврядного контролю у сфері земельних відносин слід віднести регулювання питань, пов'язаних з:

- контролем за додержанням вимог земельного законодавства, зокрема, встановленого порядку набуття та реалізації права на землю, умов договору оренди земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності, та ін.;
- виявленням самовільно зайнятих земельних ділянок і прийняттям відповідних заходів;
- виявленням порушень та зверненням до суду з позовом про дострокове розірвання договору оренди;
- захистом прав власників земельних ділянок та землекористувачів шляхом вирішення суперечок у межах міста і додержанням правил добросусідства;
- наданням методичної допомоги і рекомендацій власникам земельних ділянок та землекористувачам з питань використання і охорони земель та ін.

Органи місцевого самоврядування можуть також виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади та ін. [12, с. 45–46].

Пріоритетним завданням у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні є наразі делегування органам місцевого самоврядування повноважень з розпорядження державними землями, що має передбачати: перехід права розпорядження землями до громад, перехід власності на землі до об'єднаних громад, а також врегулювання правового статусу земель колишньої колективної власності [4]. Реалізація цих завдань сприятиме зменшенню кількості органів, які розпоряджатимуться землями, збільшенню участі органів місцевого самоврядування у розпорядженні землями, а також пришвидшенню переходу земель з невизначеним статусом до комунальної власності.

Висновки. Отже, сучасна інституціональна структура державного нагляду у сфері контролю за використанням та охороною земель характеризується відсутністю необхідної чіткості у визначенні повноважень контролюючих органів, що призводить до дублювання функцій реалізації земельної політики суб'єктами, до повноважень яких належать відповідні питання здійснення контролю у сфері земельних відносин. Вдосконалення контрольно-наглядової діяльності має передбачати чітке визначення та розмежування функцій, повноважень та відповідальності у сфері контролю між органами виконавчої влади різних рівнів та конкретними посадовими особами. Удосконалення структури державного контролю у сфері земельних відносин, усунення існуючих дублювань контрольних функцій у діяльності органів виконавчої влади різних рівнів вимагають скорочення існуючих контрольно-наглядових органів влади і концентрації повноважень щодо контролю у цій галузі в межах Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як єдиного органу контролю за використанням і охороною земель, що дозволить усунути дублювання між органами виконавчої влади по земельному та екологічному контролю. Крім того, оптимізація системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин як невід'ємна складова загального процесу демократизації державного управління в Україні передбачає також обов'язкову її децентралізацію. Тож до пріоритетних напрямів розвитку контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні слід віднести розробку та відпрацювання механізмів, спрямованих на забезпечення децентралізації у цій галузі, головним завданням якої є збереження й ефективне використання земель у довгостроковій перспективі шляхом перетворення місцевих громад на повноцінних власників відповідних територій. Таким чином, удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин безпосередньо пов'язане з питаннями перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування та забезпечення належного громадського і самоврядного контролю у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Сидоренко І. Державний контроль за раціональним використанням та охороною земель / І. Сидоренко // *Технічні науки та технології : наук. журнал*. – 2015. – № 1 (1). – С. 220–224.
2. Шарій Г. Проблеми державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні / Г. Шарій // *Наук. вісник «Демократичне врядування»*. – 2008. – Вип. 2. – 7 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Sharyj.pdf.
3. Климишин М. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Климишин // *Держава і право*. – 2008. – № 17. – С. 67–78.
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11 грудня 2014 р., № 26-VIII // *Офіційний вісник України*. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.
5. Сидор В. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Сидор // *Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Т. 24(63). – 2011. – № 1. – С. 143–150.
6. Бавбскова Е. Правова основа державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах / Е. Бавбскова // *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених*. – Сімферополь, 2005. – Вип. 7. – С. 86–90.
7. Черевко Г. Основні напрями й умови вдосконалення державного регулювання земельних відносин / Г. Черевко, Г. Дудич // *Аграрна економіка*. – 2012. – Т. 5. – № 1–2. – С. 128–139.
8. Носік В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. Носік // *Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского*. – 2010. – Т. 23 (62). – № 2. – С. 150–160.
9. Земельний кодекс України : Закон України : від 25 жовтня 2001 р., № 2768-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
10. Хом'яченко С. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 19 с.
11. Виговська Н. Актуальні проблеми громадського контролю в сфері земельних відносин / Н. Виговська, О. Стеблянюк // *Всеукраїнська конференція «Фінансова безпека аграрного бізнесу»: Тези виступів*. – ЖДТУ, 2014. – С. 113–115. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eztuir.ztu.edu.ua/8450/>.
12. Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // *Юридичний журнал*. – 2010. – № 2. – С. 44–46.