

Державне управління

УДК 332.72

Набока Катерина Олександрівна

аспірант

Класичного приватного університету

Набока Екатерина Александровна

аспирант

Классического приватного университета

Naboka Kateryna

Graduate student of the

Classic private University

**КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В
СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ
CONTROL AND SUPERVISORY FUNCTIONS OF THE STATE IN THE
FIELD OF THE LAND RELATIONS IN UKRAINE**

Анотація. В статті визначено суб'єктів державного контролю в сфері земельних відносин, розглянуто сутність їх повноважень з огляду доцільності й раціональності, виявлено підходи до визначення видів контролю в чинному земельному законодавстві, визначено та охарактеризовано контрольні повноваження органів загальної та спеціальної компетенції. Визначено, що здійснення державного контролю в сфері земельних відносин потребує розробки заходів розмежування й узгодження повноважень державних органів та законодавчого закріплення завдань самоврядного й громадського контролю.

Ключові слова: державний контроль, сфера земельних відносин, самоврядний контроль, громадський контроль, повноваження органів загальної та спеціальної компетенції.

Аннотация. В статье определены субъекты государственного контроля в сфере земельных отношений, рассмотрена сущность их полномочий с точки зрения целесообразности и рациональности, охарактеризованы подходы к определению видов контроля в действующем земельном законодательстве, определены и охарактеризованы контрольные полномочия органов общей и специальной компетенции. Выяснено, что осуществление государственного контроля в сфере земельных отношений нуждается в разработке мер по разграничению и согласованию полномочий государственных органов, а также законодательного закрепления заданий общественного контроля и контроля со стороны органов местного самоуправления.

Ключевые слова: государственный контроль, сфера земельных отношений, самоуправляющийся контроль, общественный контроль, полномочия органов общей и специальной компетенции.

Summary. The article defines subjects of state control in the field of the land relations, the essence of their plenary powers from the point of view of expediency and rationality is considered, the ways of determination of types of control in the current land legislation is described, the control plenary powers of organs of general and special competence are certain and described. It is found out that realization of state control in the field of the landed relations needs development of measures on differentiation and concordance of plenary powers of public organs, and also legislative fixing of tasks of public inspection and control from the side of organs of local self-government.

Key words: state control, sphere of the landed relations, self-governing control, public inspection, plenary powers of organs of general and special competence.

Постановка проблеми. Забезпечення сталого розвитку ринку земельних ресурсів сприяє зростанню ділової активності суб'єктів господарської діяльності, що, в свою чергу, впливає на рівень життя в

країні. Сталий розвиток ринку неможливий без державного регулювання, одним з основних завдань якого є здійснення державного контролю за відповідністю операцій з земельними ділянками чинному законодавству. Зважаючи на пошук діяльності державних установ у зв'язку з вимогами МВФ щодо впровадження повноцінного ринку земель в Україні, питання забезпечення якісного, скоординованого, своєчасного та науково обгрунтованого контролю в галузі земельних відносин набувають певної актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні й практичні питання щодо визначення поняття, сутності, видів та форм контролю, процесу здійснення державного контролю у сфері використання земель, його нормативно-правового забезпечення висвітлено у працях багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, серед яких слід зазначити: Г. Атаманчука, М. Байдика, М. Богіру, Т. Лозинську, П. Саблука, А. Третяка, В. Пахомова та інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових робіт з окремих питань організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, істотні недоліки чинної громіздкої системи контролюючих суб'єктів обумовлюють його поверхневність та неефективність.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення суб'єктів державного контролю в сфері земельних відносин, розгляд сутності їх повноважень з огляду доцільності й раціональності. Досягнення мети дослідження обумовлено виконанням таких завдань:

- виявити підходи до визначення видів контролю в чинному земельному законодавстві;
- визначити та охарактеризувати контрольні повноваження органів загальної та спеціальної компетенції.

Виклад основного матеріалу. У чинному законодавстві, яке регулює земельні відносини, відсутній єдиний підхід до визначення видів контролю і (або) нагляду (контрольно-наглядової діяльності). Так,

Земельний кодекс України регламентує такі види контролю за використанням і охороною земель: державний, самоврядний і громадський [1, ст. 27]. Таке ж розуміння видів контролю за використанням і охороною земель властиве Закону України «Про охорону земель».

У Законі України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» державний контроль класифікується залежно від повноважень спеціально уповноважених органів виконавської влади та сфери їх владного впливу, у зв'язку з чим він розділяється на: контроль за використанням і охороною земель всіх категорій і форм власності, який здійснює центральний орган виконавської влади у сфері нагляду в агропромисловому комплексі; контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, який здійснює центральний орган виконавчої влади у сфері охорони природного середовища [2, ч. 1, 2 ст. 5].

У Законі України «Про землеустрій» регламентуються такі види земельного контролю як державний і самоврядний. Окрема стаття цього закону присвячена регуляції «авторського нагляду за виконанням проектів землеустрою» [3, ст. 64], який здійснюється розробниками документації з землеустрою та передбачає перевірку повноти й якості виконання заходів, а також вимог нормативно-правових актів з питань здійснення землеустрою, і який, незважаючи на його назву, можна розглядати як громадський контроль.

У Законі України «Про меліорацію земель» наголошується, що «державний контроль за дотриманням правил експлуатації меліоративних систем і використанням земель здійснюють в межах своїх повноважень центральні органи виконавської влади та їх органи на місцях, місцеві державні адміністрації й виконавські органи сільських, селищних, міських рад» [4], у зв'язку з чим можна зробити висновок про ототожнення законодавцем державного й самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Поряд з Верховною Радою України, яка здійснює парламентську контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, функціонують спеціалізовані суб'єкти контрольню-наглядової діяльності – комітети Верховної Ради України (парламентський Комітет з питань аграрної політики і земельних ресурсів), тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, які діють на підставі спеціальних законів в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Головними органами, які здійснюють контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні, є органи спеціальної компетенції. Найбільший обсяг функцій контролю виконується Держгеокадастром. Відповідно Положенню КМУ «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» Держгеокадастр організовує та здійснює державний нагляд (контроль):

- за здійсненням державного обліку і реєстрації земельних ділянок;
- за умовами зняття, збереження й використання родючого шару ґрунту;
- за дотриманням вимог законодавства під час передачі земельних ділянок у власність, надання в оренду, вилученні тощо;
- за дотриманням суб'єктами земельних відносин земельного законодавства та порядку набуття й реалізації права на землю;
- за дотриманням правил експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків;
- за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, зазначених у проектах землеустрою;
- за проектуванням, будівництвом та введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- за здійсненням заходів з захисту земель, передбачених робочими проектами землеустрою;

- за своєчасним поверненням тимчасово зайнятих земельних ділянок;
- за визначенням та відшкодуванням втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;
- за цільовим використанням земельних ділянок;
- за дотриманням земельного законодавства під час передачі земель державної власності у власність, оренду, зміні цільового призначення, вилученні, викупі тощо;
- за якісним станом ґрунтів земель сільськогосподарського призначення в процесі здійснення господарської діяльності;
- за проведенням заходів зі збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів [5].

Для цього Урядом було збільшено максимальну чисельність працівників Держгеокадастру на 300 штатних одиниць, з яких 25 одиниць – чисельність апарату Держгеокадастру, 275 одиниць – чисельність територіальних органів. Також для виконання зазначеної функції контролю в апараті Держгеокадастру було створено окремий структурний підрозділ. Штатна чисельність працівників апарату Держгеокадастру, до посадових обов'язків яких входить здійснення державного нагляду за дотриманням земельного законодавства в агропромисловому комплексі, використанням та охороною земель, родючістю ґрунтів, становить 22 особи. Для територіальних органів Держгеокадастру для виконання вищезазначених функцій акредитовано 1018 штатних одиниць, з яких на сьогодні призначено лише 44% [7].

Таке нововведення ще більше обтяжує структуру відомства та поглиблює різноспрямованість завдань його діяльності. На нашу думку центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики в сфері земельних відносин, безперечно, повинен здійснювати контролюючу функцію, при цьому слід переглянути інші його повноваження з метою оптимізації організаційної структури та підвищення ефективності функціонування відомства. Одним з таких повноважень є право

розпоряджатися землями державної власності, під час реалізації якого Держгеокадастр виступає одночасно як розпорядник і контролер, тобто контролює сам себе.

Державна екологічна інспекція України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади зі здійснення державного нагляду в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й охорони земель. Крім того, певні контрольні повноваження у сфері земельних відносин мають й інші спеціально уповноважені органи виконавчої державної влади, зокрема:

- Державна санітарно-епідеміологічна служба України – центральний орган виконавської влади, діяльність якого спрямовує й координує Кабінет Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України (здійснює окремі функції контролю відповідно до санітарного законодавства при використанні земельних ділянок, встановленні й забезпеченні правового режиму санітарно-захисних, оздоровчих, рекреаційних зон тощо);
- Державне агентство водних ресурсів України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує й координує Кабінет Міністрів України через Міністра екології і природних ресурсів, який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства й гідротехнічної меліорації земель (здійснює окремі функції в галузі контролю якості зрошуваних і осушуваних земель);
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує й координує Кабінет Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва й житлово-комунального господарства (здійснює нагляд за дотриманням будівельних норм, державних стандартів і правил, за здійсненням всіх видів містобудівної діяльності; наданням земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення й містобудівних вимог).

Державний контроль за використанням і охороною земель здійснюють не тільки спеціальні органи виконавчої влади, але й інші органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи виконавчої влади), Президент України, органи законодавчої і судової влади.

Сфера контрольно-наглядового впливу судової влади відрізняється її завданнями, а саме справлянням правосуддя. Оскільки контрольно-наглядова діяльність суду полягає в розв'язанні певної правової суперечки, то і його контрольно-наглядові повноваження носять юрисдикційний характер. Однією з особливостей контрольно-наглядової діяльності суду є те, що вона: носить періодичний характер, оскільки здійснюється не постійно, а лише під час розгляду кримінальних, адміністративних, цивільних, господарських та інших справ; реалізується під час ухвалення окремого рішення, що має загальнообов'язкову силу.

Стосовно їх виконавчих органів рад всіх рівнів (виконавських комітетів), то відповідними повноваженнями наділені лише виконавські комітети сільських, селищних, міських, районних в містах рад. Виконавчі органи обласних і районних рад таких повноважень не мають. Як правило, самоврядний контроль передбачає: контроль за станом використання земель, за станом виконання заходів щодо охорони земель; контроль за наявністю документів, які підтверджують права землевласників і землекористувачів на землю, проектної документації.

Громадські об'єднання й інспектори мають лише право виявити факт земельного правопорушення або факт нераціонального використання земель, попередити правопорушення або настання негативних наслідків, зібрати й узагальнити певну інформацію та передати її державним органам для вживання попереджувальних або інших заходів, а також вимагати вживання відповідних заходів». Громадські інспектори призначаються органами місцевого самоврядування та діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельним

ресурсам [1, ст. 190].

Отже, можна констатувати, що наразі в Україні діє достатньо велика кількість суб'єктів як загальної, так і спеціальної компетенції, що мають контрольні повноваження в сфері земельних відносин. Особливе місце в контрольній повноваженні в сфері земельних відносин належить спеціально уповноваженим органам виконавчої державної влади. Проте, відсутність комплексного підходу до розвитку законодавства щодо забезпечення контрольної діяльності в сфері земельних відносин і непослідовність в законодавчому встановленні правових основ діяльності суб'єктів контролю призводять до дублювання функцій контролю різними центральними органами виконавчої влади як в окремих, так і в загальних питаннях контролю в сфері земельних відносин.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Результати дослідження свідчать, що у чинному земельному законодавстві відсутній єдиний підхід до визначення видів контролю, а також їх чітке розмежування. Державний контроль здійснюється багатьма органами загальної, виконавчої та судової влади. Найбільший обсяг функцій контролю виконується Держгеокадастром, який одночасно виступає розпорядником земель державної власності, що суперечить принципам контролю. Самоврядний й громадський контроль в галузі земельних відносин здебільшого має декларативний характер.

Перспективними напрямками досліджень проблем здійснення державного контролю в сфері земельних відносин може бути розробка заходів розмежування й узгодження повноважень державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади на основі принципів координації, субординації та оптимізації, а також законодавче закріплення завдань і меж самоврядного й громадського контролю з метою дотримання законності та правопорядку в галузі земельних відносин в Україні.

Література

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 17.09.2017).
2. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (дата звернення 17.08.2017).
3. Про землеустрій: Закон України № 858-IV від 22 травня 2003. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030858.html (дата звернення 17.09.2017).
4. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 № 1389-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1389-14> (дата звернення 17.09.2017).
5. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінет Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-n> (дата звернення 20.09.2017).
6. Богіра М.С. Особливості державного контролю за використанням і охороною земель в умовах приватної власності / М.С. Богіра // Збалансоване природокористування. – 2016. – № 2. – С. 80-83.
7. Контроль за використанням землі: проміжні підсумки реалізації нових повноважень Держгеокадастру 15.06.2017. URL: <http://land.gov.ua/info/kontrol-za-vykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/> (дата звернення 22.09.2017).
8. Лазеба Є.С. Державний контроль у сфері використання земель в Україні / Є.С. Лазеба // Економіка та держава. – 2015. – № 1. – С. 96-99.
9. Лозинська Т.М. Державний контроль використання земель

сільськогосподарського призначення / Т.М. Лозинська, М.І. Байдик.

URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf>

(дата звернення 21.09.2017).

10. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія / В.В. Пахомов ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Куліша. – Суми : Сумський державний університет, 2016. – 549 с.

References

1. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 # 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (data zvernennia 17.09.2017).
2. Pro derzhavnyi kontrol za vykorystanniam ta okhoroniu zemel: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. # 963-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (data zvernennia 17.08.2017).
3. Pro zemleustrii: Zakon Ukrainy # 858-IV vid 22 travnia 2003. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030858.html (data zvernennia 17.09.2017).
4. Pro melioratsiiu zemel: Zakon Ukrainy vid 14.01.2000 # 1389-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1389-14> (data zvernennia 17.09.2017).
5. Pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafii ta kadastru: Postanova Kabinet Ministriv Ukrainy vid 14 sichnia 2015 r. # 15. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-n> (data zvernennia 20.09.2017).
6. Bohira M.S. Osoblyvosti derzhavnogo kontroliu za vykorystanniam i okhoroniu zemel v umovakh pryvatnoi vlasnosti / M.S. Bohira // Zbalansovane pryrodokorystuvannia. – 2016. – # 2. – S. 80-83.
7. Kontrol za vykorystanniam zemli: promizhni pidsumky realizatsii novykh povnovazhen Derzhheokadastru 15.06.2017. URL: <http://land.gov.ua/>

info/kontrol-za-vykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/ (data zvernennia 22.09.2017).

8. Lazeba Ye.S. Derzhavnyi kontrol u sferi vykorystannia zemel v Ukraini / Ye.S. Lazeba // *Ekonomika ta derzhava*. – 2015. – # 1. – S. 96-99.
9. Lozynska T.M. Derzhavnyi kontrol vykorystannia zemel silskohospodarskoho pryznachennia / T.M. Lozynska, M.I. Baidyk. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf> (data zvernennia 21.09.2017).
10. Pakhomov V.V. Administratyvno-pravove zabezpechennia kontrolno-nahliadovoi diialnosti u sferi zemelnykh vidnosyn : monohrafiia / V.V. Pakhomov ; za zah. red. d-ra yuryd. nauk, prof. A. M. Kulisha. – Sumy : Sumskyi derzhavnyi universytet, 2016. – 549 s.