

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

В. В. ПАХОМОВ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Монографія

За загальною редакцією доктора юридичних наук,
професора А. М. Куліша

Рекомендовано вченою радою Сумського державного університету



Суми
Сумський державний університет
2016

УДК 349.42(477)
ББК 67.9(4Укр)307
П21

Рецензенти:

А. Т. Комзюк – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харківський національний університет внутрішніх справ);

О. М. Ключев – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права», м. Херсон);

В. М. Бевзенко – доктор юридичних наук, професор (Київський національний університет ім. Тараса Шевченка)

*Рекомендовано до видання вченою радою
Сумського державного університету
(протокол № 3 від 12 листопада 2015 року)*

Пахомов В. В.

П21 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.

ISBN 978-966-657-605-0

Монографію присвячено комплексному аналізу актуальних теоретико-методологічних, нормативно-правових і практичних аспектів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. У роботі удосконалені методологічні засади контрольно-наглядової діяльності як основного способу забезпечення законності у сфері земельних відносин. Подано адміністративно-правову характеристику земельних відносин як предмета адміністративно-правового регулювання. Визначено систему контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Установлені основні напрями контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Надано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та можливостей запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

Монографія буде корисна науковцям і практичним працівникам правоохоронних органів, викладачам, студентам, аспірантам та докторантам вищих юридичних навчальних закладів, а також усім, хто цікавиться проблемами земельних відносин.

УДК 349.42(477)
ББК 67.9(4Укр)307

© Пахомов В. В., 2016

ISBN 978-966-657-605-0

© Сумський державний університет, 2016

ЗМІСТ

	С.
ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. Методологічні засади контролю та нагляду як основних способів забезпечення законності у сфері земельних відносин	9
1.1. <i>Поняття контролю та нагляду у системі способів забезпечення законності у сфері земельних відносин</i>	9
1.2. <i>Сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин</i>	32
1.3. <i>Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин</i>	60
1.4. <i>Проблеми класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин</i>	86
<i>Висновки до розділу 1</i>	113
РОЗДІЛ 2. Адміністративно-правова характеристика земельних відносин як предмета адміністративно-правового регулювання	120
2.1. <i>Поняття та особливості земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання</i>	120
2.2. <i>Проблеми розмежування сфер правового регулювання у галузі земельних відносин</i>	151
2.3. <i>Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин</i>	180
2.4. <i>Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин</i>	203
<i>Висновки до розділу 2</i>	234
РОЗДІЛ 3. Зміст контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні	242
3.1. <i>Нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин</i>	242
3.2. <i>Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в Україні</i>	270
3.3. <i>Основні форми (напрямки) контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні</i>	300

<i>3.4. Порядок здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні</i>	<i>335</i>
<i>Висновки до розділу 3</i>	<i>369</i>
РОЗДІЛ 4. Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин	376
<i>4.1. Фактори, що впливають на ефективність контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.....</i>	<i>376</i>
<i>4.2. Напрямки удосконалення національного законодавства, яке регламентує контрольну-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні</i>	<i>406</i>
<i>4.3. Моніторинг земель як засіб удосконалення системи контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.....</i>	<i>435</i>
<i>Висновки до розділу 4</i>	<i>472</i>
ВИСНОВКИ.....	481
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	495

ПЕРЕДМОВА

Процес реформування земельної галузі, що відбувається сьогодні в Україні, завдання створення сучасної системи управління земельними відносинами зумовлюють необхідність розвитку та вдосконалення системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній сфері, що є необхідною складовою забезпечення законності та правопорядку в державі.

За роки незалежності в Україні було розроблено та впроваджено низку заходів, спрямованих на забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, а також ефективної реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель. Проте, сьогодні рівень та якість нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в цілому не відповідає існуючим потребам суспільства і держави. За період проведення земельної реформи у даній сфері накопичилася значна кількість проблем, вирішення яких потребує якнайшвидшої розробки та впровадження нових форм і методів адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Так, можна відзначити, що за останні роки окремі складові базових законів з питань земельних відносин в Україні вичерпали свій законодавчий та регуляторний ресурс і потребують внесення змін як функціонального, так і змістового характеру, існуюча система державного управління земельними ресурсами швидко втрачає свою ефективність, належним чином не здійснюється моніторинг земель, остаточно не впорядковано ведення державного земельного кадастру, що унеможливає ефективне

гарантування прав на землю та дієвий контроль за використанням та охороною земель, відсутнє належне наукове забезпечення земельної реформи та ін. Однією з найгостріших проблем у даній сфері залишається недостатній рівень дотримання законодавства, що регулює використання й охорону земельних ресурсів в Україні, наслідком чого є численні факти корупції та хабарництва, зловживання службовим становищем та непрофесіоналізм у даній сфері, які у комплексі завдають не виправної шкоди як суб'єктам, так і об'єктам земельних відносин, призводять до обмеження можливостей суб'єктів ринку землі, спричиняють зростання недовіри населення до органів, які розпоряджаються земельними ресурсами.

Наявність значної кількості невирішених проблем у даній сфері свідчить про те, що сучасна система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин потребує невідкладного покращення та суттєвого підвищення її ефективності, що й обумовлює актуальність і важливість глибокого та всебічного наукового дослідження даної проблеми.

Слід підкреслити, що значна кількість вищенаведених та інших проблем накопичилась у зв'язку із відсутністю предметних наукових досліджень у даній сфері. Проблематиці, пов'язаній з розглядом та аналізом теоретико-правових аспектів контрольної і наглядової діяльності, у сучасній вітчизняній та зарубіжній адміністративно-правовій науці були присвячені праці таких вчених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, Д. Диковський, Б. Єрофєєв, Ю. Жаріков, І. Залюбовська, В. Колпаков, А. Куліш, В. Малиновський, О. Миколенко, О. Музичук, М. Руденко, Д. Скрильников, Ю. Фролов, І. Шахов, Ю. Шемшученко, С. Шестак та ін. Питання реалізації

державної політики у сфері управління земельними відносинами в Україні розглядалися такими науковцями як А. Гетьман, Г. Дудич, М. Ковальський, В. Другак, П. Кулинич, Р. Курильцев, Т. Лісова, В. Семчик, А. Статівка, А. Третяк, Г. Черевко, Г. Шарій, М. Шульга. Аналізу нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері земельних відносин в Україні, у тому числі й адміністративно-правовим засадам здійснення контролю у даній галузі, присвячені праці І. Багрій, С. Боголюбова, Н. Виговської, Р. Ємця, Т. Кичилюк, М. Климишина, В. Курило, А. Мартина, О. Нестеренка, В. Ремінного, Ю. Роганіна, О. Світличного, В. Сидор, І. Сидоренка, С. Хом'яченко, О. Ярмиша. Окремі аспекти адміністративно-процедурної діяльності у сфері реалізації контролю за використанням і охороною земель розглядали Д. Бусуйок, М. Вишиванюк, В. Горбатюк, К. Клименко, М. Мозальова, Т. Оверковська. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин була предметом досліджень у працях В. Горбатюка, Л. Мілимко, О. Погрібного, А. Правдюка, Т. Саркісової, О. Стукаленко, Ю. Чиж та ін. Проте, незважаючи на велику кількість наукових робіт з окремих питань організації та здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, комплексного дослідження цієї проблематики проведено не було, що й зумовлює його необхідність та актуальність як для подальшого наукового осмислення даного питання, так і для вдосконалення та розвитку існуючої системи адміністративно-правового забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

Монографію присвячено комплексному аналізу актуальних теоретико-методологічних, нормативно-

правових і практичних аспектів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. У роботі удосконалюються методологічні засади контрольно-наглядової діяльності як основних способів забезпечення законності у сфері земельних відносин. Надається адміністративно-правова характеристика земельних відносин як предмета адміністративно-правового регулювання. Визначається система контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Встановлюються основні напрями контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Надаються пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та можливостей запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

Монографія буде корисна науковцям і практичним працівникам правоохоронних органів, викладачам, студентам, аспірантам та докторантам вищих юридичних навчальних закладів, а також всім, хто цікавиться проблемами земельних відносин.

РОЗДІЛ 1

Методологічні засади контролю та нагляду як основних способів забезпечення законності у сфері земельних відносин

1.1. Поняття контролю та нагляду у системі способів забезпечення законності у сфері земельних відносин

Закріплення в Конституції України норми про те, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України»¹, а також того, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»², є нічим іншим, як нормативною регламентацією законності, яка є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави, насамперед її правової системи, органів державної та публічної влади, населення, тощо, і яка найчастіше визначається науковцями як «неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями»³.

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 6.

² Там само. — Ст. 19.

³ Див.: Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 345 ; Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 237.

На нашу думку, розуміння законності саме як «неухильного виконання законів і прийнятих відповідно до них правових актів»¹ є більш прийнятним, ніж те, яке міститься в Конституції України, в ст. 6 та ст. 19 якої мова лише йде про виконання законів, оскільки беззаперечним є те, що органи державної влади, громадські організації зобов'язані виконувати норми, що передбачені не лише у законах (законодавчих актах), а й у підзаконних правових актах².

У науковій літературі законність характеризується як: принцип діяльності держави³; принцип державно-правового життя⁴; принцип державного управління⁵; метод державного управління⁶; режим системи відносин⁷; узагальнена мета управління⁸ тощо.

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 237.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 6.

³ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 238.

⁴ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 345.

⁵ Див.: Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 345; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 54; Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 390 с. — С. 37.

⁶ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 238.

⁷ Там само.

⁸ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 192.

Науковці визначають принципи законності¹, основні риси законності², основи (гарантії) законності³, способи (засоби) забезпечення законності⁴.

Звичайно, що найбільший інтерес в межах нашого дослідження становить саме характеристика способів (або засобів) забезпечення законності державного управління, які пропонуємо вважати синонімами, адже у даному випадку вони мають однаковий зміст, відбиваючи «певну дію, прийом або систему прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось»⁵; більш того, сучасна довідкова література розкриває зміст терміну «засіб», позначаючи його саме як «спосіб», а «спосіб» — як «засіб»⁶. Зазначені терміни використовуються як

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 522.

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 192–193.

³ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 238; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 194–195 ; Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 523–524.

⁴ Див.: Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 238; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 194–195 ; Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 523–524; Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 19; Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Харків, 1999. — 211 с. — С. 70.

⁵ Тлумачний словник української мови / уклад.: Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. — Х. : Синтекс, 2005. — 672 с. — С. 213, 566.

⁶ Новий українсько-російський, російсько-український словник : 50000 слів. — Київ : Аконті, 1997. — 723 с. — С. 122, 329.

синоніми і в сучасній адміністративно-правовій науці¹, що уявляється цілком доцільним, адже навіть у підручниках з адміністративного права та державного управління контроль, нагляд і розгляд звернень громадян одночасно визначаються і як способи², і як засоби³ забезпечення законності.

У науковій літературі пропонується визначення поняття «система засобів забезпечення законності», під якою пропонується розуміти «сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку такої діяльності»⁴.

На нашу думку, таке визначення засобів (способів) забезпечення законності є досить загальним, оскільки не відображає їх сутності та призначення.

В. Колпаковим та О. Кузьменко під способами забезпечення законності пропонують розуміти «види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються»⁵, яке практично повторює попереднє.

Завдання визначення поняття способів забезпечення законності насамперед передбачає встановлення та змістову характеристику їх основних ознак.

1. Способи забезпечення законності є невід'ємною складовою (елементом) гарантій

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 19.

² Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 239.

³ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 348.

⁴ Там само.

⁵ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 534.

забезпечення законності, які зазвичай поділяють на загальні та спеціальні¹, або на «об'єктивні умови та спеціальні юридичні засоби»², «загальносоціальні і юридичні»³, «об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами»⁴, інколи на три групи: загальносоціальні, спеціально-соціальні (юридичні), організаційні⁵.

Більш вдалим вважаємо розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В. Колпаковим та О. Кузьменко, відповідно до яких перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні); друга — спеціальними засобами забезпечення режиму законності, до яких автори відносять: а) організаційно-структурні формування, а саме державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності; б) організаційно-правові методи, а саме види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, взаємодія яких (організаційно-структурних формувань і організаційно-правових

¹ Див.: Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 347 ; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 194–195.

² Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 320 с. — С. 210.

³ Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 116.

⁴ Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с. — С. 203.

⁵ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 451.

методів) утворює особливий державно-правовий механізм забезпечення законності¹.

Щодо самого терміну «гарантії забезпечення законності», то під таким науковці розуміють: «систему засобів, способів, прийомів і методів забезпечення законності, що дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки»²; «систему засобів, за допомогою яких у суспільному житті впроваджується, охороняється і у випадку порушення відновлюється законність»³; «позитивні об'єктивні умови, що сприяють підвищенню рівня розвитку суспільства, добробуту народу, а також спеціальні юридичні засоби і способи, через які забезпечується режим законності у країні»⁴; «умови суспільного життя і заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку»⁵; «обумовлені чинним законодавством і розвитком суспільного життя фактори, що забезпечують дотримання законності»⁶; «обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності»⁷.

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 332–333.

² Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с. — С. 202.

³ Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 116.

⁴ Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 320 с. — С. 210.

⁵ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 451.

⁶ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 194.

⁷ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 347.

На нашу думку, кожне із вищенаведених визначень має право на існування, що насамперед обумовлено різноплановістю гарантій законності, одні з яких є умовами та передумовами режиму законності, інші — способами її дотримання.

2. Способи забезпечення законності реалізуються (застосовуються) відповідними державними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій або в індивідуальному порядку (наприклад, звернення із заявою про вчинене правопорушення).

3. Вид способу забезпечення законності, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу (організації) чи особи, що його реалізує, тобто від покладених на нього завдань, функцій та повноважень.

4. Метою застосування будь-якого із способів забезпечення законності є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього, міра якого залежить від особливостей правового статусу органу, що їх застосовує. Розглянуті загальні ознаки способів забезпечення законності дають змогу визначити їх як окрему групу гарантій забезпечення законності, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), яка здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього¹.

¹ Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. М. Музичук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 34 с. — С. 19.

Слід відзначити, що у сучасній адміністративно-правовій науці наразі не існує єдиного підходу до виділення основних видів способів забезпечення законності. Найпоширенішим сьогодні є виділення таких самостійних способів забезпечення законності як контроль, нагляд та розгляд звернення громадян¹. Проте, як вірно відзначає В. Гаращук, «означені способи, безумовно, не є вичерпними, оскільки у юридичній науці до таких відносять й інші»². Так, наприклад, у теорії права юридичні гарантії забезпечення законності, які фактично ототожнюються із способами (засобами) забезпечення законності, класифікуються за суб'єктами їх застосування, характером юридичної діяльності, за онтологічним статусом. Так, за суб'єктами застосування їх поділяють на парламентські, президентські, судові, прокурорські, муніципальні, адміністративні (управлінські), громадські, міжнародні, тощо; за характером юридичної діяльності: правотворчі, правороз'яснювальні, правозастосувальні, правореалізаційні; за онтологічним статусом у правовій системі — нормативно-документальні (правові акти: нормативно-правові акти, інтерпретаційні акти, індивідуальні акти застосування права) і діяльнісні

¹ Див.: Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 348 ; Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 239 ; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 195 ; Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 524.

² Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 19.

(практична діяльність по застосуванню норм права і реалізації норм права)¹.

Крім того, у теорії права способи забезпечення законності поділяються на: конституційні гарантії і процесуальні гарантії законності, а також зазначається, що однією з важливих юридичних гарантій законності є висока юридична техніка правотворчості, кодифікація та інкорпорація законодавства².

На думку іншого теоретика права, «юридичні гарантії виступають як система спеціальних правових засобів зміцнення законності і правопорядку», до яких він відносить: «норми права, в яких виражена вимога законності»³, а також спеціальні засоби виявлення правопорушень; засоби попередження правопорушень; засоби припинення правопорушень; заходи по захисту та відновленню порушених прав; юридичну відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя⁴.

В. Копейчиков юридичними засобами забезпечення законності називає: чіткість і конкретність норм чинного права, ефективність санкцій, що захищають ці норми; виконання правосуддя як спеціальної форми універсальної, здійснюваної на основі права і справедливості діяльності судів, котра забезпечує реалізацію чинного права, захист прав і свобод громадян; здійснення вищого нагляду за точним і однаковим виконанням законів з боку органів прокуратури; діяльність державних інспекцій та контрольно-ревізійного апарату, котрі в межах своєї компетенції здійснюють

¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П. М. Рабінович. – 6-те вид. — Х. : Консум, 2002. — 160 с. — С. 118.

² Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 118.

³ Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с. — С. 203.

⁴ Там само.

роботу по запобіганню, виявленню і припиненню порушень законності у різних сферах державного і суспільного життя¹.

О. Скакун класифікує юридичні гарантії законності за таким критерієм як їх мета (цілі), поділяючи їх на: превентивні (запобіжні), що полягають у запобіганні правопорушенням: відвернення порушень адміністрацією трудових прав громадян, недопущення незаконного звільнення; припиняючі, що спрямовані на припинення виявлених правопорушень: затримання, арешт, обшук, підписка про невиїзд; відновлюючі, що виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків правопорушень: примусове стягнення аліментів, примусове вилучення майна із чужого незаконного володіння; каральні (штрафні), які спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників: покарання особи, винної у вчиненні правопорушення².

Представники адміністративно-правової науки також визначають різні види способів (засобів) забезпечення законності. Так, О. Луньов, поряд із контролем, наглядом та зверненнями громадян, до основних способів забезпечення законності та дисципліни як у державному управлінні, так і в суспільстві в цілому відносить юридичну відповідальність³.

¹ Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 320 с. — С. 211.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 453.

³ Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А. Е. Лунев. — М. : Юрид. лит., 1963. — 158 с. — С. 145.

Д. Бахрах до спеціальних юридичних способів забезпечення законності відносить заохочення та примус¹.

О. Андрійко серед видів засобів забезпечення законності у державному управлінні називає й такі як «здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства» та «притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян, які своїми протиправними діями порушують встановлений порядок управління»².

Як окремий вид засобів забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю Р. Мельник розглядає правове регулювання³.

Вищенаведене дає змогу зробити такі висновки: по-перше, ми підтримуємо думку переважної більшості адміністративістів про те, що універсальними способами (засобами) забезпечення законності є контроль, нагляд та розгляд звернень громадян. По-друге, усі інші способи (засоби, юридичні гарантії) забезпечення законності, крім юридичної відповідальності, які називаються науковцями, є більше умовами (передумовами, факторами) додержання законодавства, ніж його способами.

¹ Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1996. — 368 с. — С. 167.

² Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 348.

³ Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Харків, 1999. — 211 с. — С. 12.

Предметом дослідження цього підрозділу, як і інших розділів та підрозділів даної дисертації, є характеристика таких способів забезпечення законності державного управління як контроль та нагляд. Щодо самого державного управління, то пропонуємо розглядати його у широкому значенні, а саме як цілеспрямовану, владно-організуючу діяльність усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), а також публічно-владну діяльність органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, яка спрямована на виконання основних цілей, завдань і функцій держави. У зв'язку з цим, варто погодитись з тим, що «державне управління, хоч і є окремим видом діяльності держави, проте, не є виключною прерогативою якогось одного виду державних органів. Державне управління у тому чи іншому обсязі виявляється у діяльності різних державних органів, котрі належать до різних гілок державної влади»¹.

Контроль та нагляд справедливо, на нашу думку, називаються «основними способами забезпечення законності в державному управлінні»², проте, як підкреслюють сучасні дослідники, вони не тотожні один одному³, про що, наприклад, свідчить сама назва Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає його як «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 60.

² Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 240.

³ Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Головач Андрій Володимирович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2011. — 535 с. — С. 291.

місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища»¹. Слід погодитися з А. Головачем, що вищенаведене поняття є більш характерним для характеристики сутності саме нагляду, а не контролю, оскільки «йдеться лише про виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи про притягнення винних до відповідальності, що є прерогативою контролю»². Але детальний аналіз повноважень органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, встановлених законом, дає можливість розподілити їх на дві окремі групи:

– наглядові (зокрема, права вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства, вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю), відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), відповідно до закону);

– контрольні (серед яких — права надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

² Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Головач Андрій Володимирович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2011. — 535 с. — С. 291.

для виконання приписи про усунення порушень і недоліків, накладати штрафні санкції та ін.)¹.

Відсутність чіткого розмежування основних способів забезпечення законності можна відзначити й в інших законодавчих актах — наприклад, в Законах України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»², «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»³ та ін., у яких, визначаючи систему суб'єктів контролю, законодавець переважно наділяє їх не контрольними, а наглядовими повноваженнями.

Зазначимо, що проблеми розмежування контролю та нагляду досліджувалися в науковій літературі. Наприклад, як зазначає Ю. Битяк, контроль слід відрізняти від близького до нього виду державної діяльності — нагляду, хоча вони мають деякі спільні ознаки⁴. Їх поєднують єдина мета — забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, форми здійснення — перевірки, витребування звітів, пояснень, тощо, обов'язковість вказівок. Але контроль, на відміну від нагляду, проводиться повсякденно й безперервно широким колом органів. Нагляд же здійснює єдиний державний орган — прокуратура. «Головне ж, чим відрізняється контроль від нагляду, — наголошує автор, — це те, що контролюючий орган має право

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ст. 8.

² Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

³ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України : від 01.12.1994 р., № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

⁴ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 244.

втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді підміняючи собою керівний орган цього об'єкта) й самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, в той час як прокуратуру позбавлено таких можливостей»¹.

Подібну точку зору висловлює В. Гаращук, який наголошує на тому, що «контролюючими органами повинні називатися всі державні інспекції та служби, органи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування), які мають такі повноваження: право втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури та самостійно притягувати винних до правової відповідальності»².

Проте, такий підхід піддається критиці В. Шестаком, який зазначає, що «з позицій формальної логіки розрізнення «контролю» та «нагляду» за критерієм «обсяг контролю» (втручання чи невтручання в оперативну діяльність) є некоректним»³. Автор обґрунтовує, що «у загальноналезовому тезаурусі (мові законодавства) повинен зостатись тільки термін «контроль»⁴. Подібну точку зору висловлює О. Андрійко, яка підкреслює, що «нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, застосування якого при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру»⁵.

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 244.

² Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 86.

³ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х, 2002. — 195 с. — С. 22.

⁴ Там само. — С. 23.

⁵ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 350.

На думку В. Кобзаренко, контроль відрізняється від нагляду тим, що нагляд лише констатує відхилення та інформує відповідні компетентні інстанції, про необхідність прийняття управлінських рішень, а функція контролю полягає у виявленні відхилень і корегуванні управлінського впливу¹.

М. Черкес і С. Васильєв відзначають, що «контроль припускає, що контролюючий орган може відмінити акти підконтрольного органу, нагляд же зв'язується із можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його порушення, котрі він виправляє сам чи виправляє його вищий орган»².

Критерії розмежування контролю і нагляду пропонує С. Стеценко, серед яких: відомча підлеглість (при контролі, як правило, є, при нагляді немає); можливість втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених вад (за контролю є, за нагляду немає); контроль здійснюється з погляду відповідності прийнятих актів чи вчинених дій законності й доцільності, нагляд — лише законності; застосування заходів адміністративного примусу (під час контрольних заходів практично немає, у здійсненні нагляду є досить ймовірним)³.

На нашу думку, усі із названих критеріїв, крім одного (можливість втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність), є дискусійними. Наприклад, здійснення контролю не завжди пов'язане із відомчою підлеглистю. Сказане стосується переважної більшості суб'єктів, які

¹ Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Кобзаренко. — М. : Статут, 2000. — 912 с. — С. 413.

² Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. — 1991. — № 4. — С. 3–8. — С. 3.

³ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 197.

наділені контрольними повноваженнями (наприклад, усіх без винятку правоохоронних органів, які здійснюють контроль за дотриманням вимог законодавства не підпорядкованими їм по службі особами). Що стосується підпорядкованості, то вона більше властива відомчому контролю, а не контролю взагалі.

Подібної помилки допускаються автори науково-практичного посібника «Цивільний контроль за діяльністю міліції», зазначаючи, що «контроль, на відміну від нагляду, здійснюється органами щодо суб'єктів, які їм організаційно підпорядковані, тоді як нагляд здійснюється стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів»¹.

С. Стеценко виокремлює два види нагляду: 1) адміністративний (державний санітарно-епідемічний нагляд; державний протипожежний нагляд; державний нагляд за забезпеченням безпеки авіації; за безпекою дорожнього руху; державний геодезичний нагляд; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі)², які, на нашу думку, незважаючи на їх назву, є видами спеціалізованого (міжвідомчого) контролю; та 2) прокурорський нагляд³.

Не можемо також підтримати думку О. Андрійко, яка зазначає, що органи контролю займаються лише перевіркою, вивченням, аналізом стану справ, визначають відповідність їх обраним напрямам та чинному законодавству і не втручаються в оперативну діяльність підприємств.

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 28.

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 213.

³ Там само. — С. 214.

Погоджуючись із запропонованим В. Колпаковим та О. Кузьменко визначенням нагляду як «здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності»¹, не можемо підтримати їх думку, що «серед повноважень суб'єктів нагляду є і такі як «застосування заходів державного примусу, що, як правило, закріплюється у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення»², що характерно для суб'єктів контролю.

Не можемо також погодитись із В. Манохіним, який зазначає, що нагляд, на відміну від контролю, є елементом компетенції лише деяких органів управління³, оскільки наглядовими повноваженнями у широкому їх розумінні як діяльності із спостереження без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів наділені усі без винятку органи державної влади. Щодо вузького розуміння нагляду, то він є прерогативою органів прокуратури. Натомість, у подальшому нагляд у сфері земельних відносин буде розглядатися нами у широкому значенні.

Досить поширеним у науковій літературі є ототожнення контролю та нагляду⁴, що можна

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 532.

² Там само. — С. 533.

³ Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. — М. : Юрид. лит., 1977. — 544 с. — С. 250–252.

⁴ Див.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учеб. пособие для вузов / Н. В. Витрук. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 383 с. — С. 25 ; Клименко В. А. Уголовная ответственность за должностные преступления: законы и законодательные акты / В. А. Клименко, Н. И. Мельник, Н. И. Хавронюк. Комментарий к Закону Украины «О борьбе с коррупцией» / Н. И. Мельник, Г. Е. Омельченко, Н. И. Хавронюк. — К. : БЛИЦ-ИНФОРМ, 1996. — 512 с. — С. 193 ; Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми / І. Козьяков // Право України. — 2000. — № 1. — С. 85–89. ; Руденко М. В. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. В. Руденко // Право України. — 1997. — № 5. — С. 29–33. — С. 29.

пояснити тим, що зміст терміну «контроль» у глумачних словниках розкривається за допомогою терміну «нагляд». І навпаки, ми можемо спостерігати, як при розкритті змісту терміна «нагляд» вживається термін «контроль». Наприклад, «нагляд» — «дія за ким-небудь, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т.ін.»¹. Як зазначає О. Коренев, «нагляд тісно пов'язаний з контролем, оскільки під час його здійснення контролюється дотримання нормативних актів органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та окремими громадянами², допускаючи таким чином те, що суб'єкт нагляду може здійснювати контрольні повноваження.

Подібної помилки допускаються О. Андрійко та В. Наумов, які зазначають, що згідно зі ст. 121 Конституції України органи прокуратури здійснюють специфічні контрольні функції у вигляді нагляду³.

Н. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає «спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду»⁴.

На думку В. Шестака, «контроль має статус родового поняття, котре охоплює «нагляд» як певний, особливий вид «контролю»..., а існуючий у науковців погляд щодо розрізнення «контролю» і «нагляду» зазвичай є результатом неусвідомленої підміни терміну «нагляд» таким терміном як «прокурорський

¹ Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; [ред. кол. : І. К. Білодід (гол.), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. — Т. 5. — К. : Наукова думка, 1974. — 840 с. — С. 49.

² Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. : ч. 1 / А. П. Коренев. — М. : МЮИ МВД России ; Щит, 1999. — 280 с. — С. 257–258.

³ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 376.

⁴ Вітрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учебн. пособие для вузов / Н. В. Вітрук. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 383 с. — С. 25.

нагляд»¹. В. Чиркін відзначає, що «нагляд» — це також «контроль»².

М. Богуславский, М. Козир та Г. Міньковский державний контроль (нагляд) визначають як одну з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, систему державних органів перевірки³.

М. Руденко зазначає, що прокурорський нагляд є «видом (частиною) державного контролю в цілому»⁴. Вчений також наголошує на тому, що «державний спеціалізований контроль (нагляд) здійснюється за додержанням 33 основоположних блоків чинного законодавства і у п'яти сферах державного управління (економіка, екологія та охорона навколишнього природного середовища, соціальна сфера, охорона правопорядку і боротьба зі злочинністю, оборона і державна безпека)⁵. Б. Щетинін наголошує на відсутності різниці між «контролем» та «наглядом»⁶.

Проте, найбільш обґрунтованим уявляється визначення понять «контроль» та «нагляд», запропоноване Ю. Битяком та В. Гарашуком:

¹ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 195 с. — С. 21.

² Чиркін В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10–18. — С. 11.

³ Юридический энциклопедический словарь / ред. колл.: М. Богуславский, М. Козырь, Г. Миньковский и др. — М. : Сов. энциклопедия, 1984. — 415 с. — С. 68.

⁴ Руденко М. В. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. В. Руденко // Право України. — 1997. — № 5. — С. 29–33. — С. 30.

⁵ Руденко М. В. Щодо усунення підміни прокуратурою Інститутів контролю і нагляду в сфері управління / М. В. Руденко // Право України. — 1996. — № 9. — С. 60–68. — С. 60.

⁶ Ильинский И. П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И. П. Ильинский, Б. В. Щетинин // Советское государство и право. — 1969. — № 9. — С. 40–44. — С. 42.

– під контролем науковці розуміють «складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів»¹;

– нагляд визначається як «виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління»².

Такий підхід до визначення змісту основних способів забезпечення законності дає змогу зробити висновок, що основним критерієм розмежування контролю і нагляду є наявність або відсутність такого права як втручання в оперативну (господарську) діяльність підконтрольного (піднаглядного) об'єкта у формі: підміни або заміни його керівництва, окремих керівників; зупинення чи призупинення діяльності; зміні чи скасування його актів управління; застосування заходів примусу³.

Беручи до уваги вищенаведені точки зору вчених щодо розмежування контролю й нагляду чи, навпаки, їх ототожнення, можемо стверджувати, що

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 246.

² Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 246.

³ Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Головач Андрій Володимирович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2011. — 535 с. — С. 295.

нагляд у широкому його розумінні як діяльності із спостереження та перевірки є передумовою, підфункцією чи стадію контролю або його окремою формою. А враховуючи, що переважна більшість суб'єктів одночасно наділяються як контрольними, так і наглядовими повноваженнями, вважаємо доцільним у подальшому використовувати термін «контрольно-наглядова діяльність».

Таким чином, контроль та нагляд (у подальшому — контрольно-наглядова діяльність) є, так би мовити, «зворотним зв'язком» між суб'єктом, який має контрольні чи наглядові повноваження або контрольні та наглядові повноваження водночас, і підконтрольним (піднаглядним) об'єктом, у зв'язку з чим він отримує інформацію про результати його діяльності (як позитивні, так і негативні). Маючи таку інформацію та залежно від характеру та об'єму контрольних чи наглядових повноважень, суб'єкт управління обирає відповідний варіант поведінки (застосування заходів заохочення чи примусу).

Значення контрольно-наглядової діяльності полягає у тому, що вона є самостійною функцією управління, за допомогою якої суб'єкт управління не лише має можливість коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату. Так, В. Гаращук зазначає, що «функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління... контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності»¹. Сказане у повній мірі стосується і нагляду, який є підфункцією

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 60, 61.

контролю, його окремою формою чи стадією, що обумовлюється характером та об'ємом наданих повноважень суб'єкту управління. Варто також підтримати думку В. Я. Малиновського, який зазначає, що контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна усім ланкам державного механізму, оскільки правоохоронна діяльність держави є однією з форм здійснення функцій останньої¹.

Вищевикладене дає змогу до особливостей контрольної-наглядової діяльності у сфері державного управління віднести такі:

1. Є основним та найефективнішим способом забезпечення законності.

2. Є неправовою формою державного управління, натомість, її застосування регулюється як законодавчими, так і підзаконними правовими актами.

3. Поширюється на всі сфери державного управління.

4. Здійснюється (реалізується) у різних формах, основною серед яких є перевірка.

5. Є самостійною функцією управління, за допомогою якої суб'єкт управління не лише має можливість коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

6. Присутня на всіх без виключення стадіях управлінського процесу.

7. Здійснюється повсякденно й безперервно широким колом державних, самоврядних та громадських суб'єктів, які наділені відповідним об'ємом повноважень.

8. Є «зворотним зв'язком» між суб'єктом, який має контрольну-наглядову повноваження, і

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — 558 с. — С. 215.

підконтрольно-наглядовим об'єктом.

9. Є основним фактором, який дисциплінує поведінку як у сфері державного управління, так і у суспільстві взагалі.

10. Дозволяє виявити як позитивні, так і негативні аспекти діяльності, а її результатом є не лише сприяння у застосуванні заходів примусу, що характерне для наглядових повноважень, чи фактичне застосування заходів примусу, що характерне для контрольних повноважень, а й надання допомоги підконтрольно-піднаглядній структурі в наведенні порядку.

Вищенаведені особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері державного управління дали змогу визначити її як неправову форму державного управління, яка присутня на всіх без виключення стадіях управлінського процесу, поширюється на всі його сфери, є основним фактором, який дисциплінує поведінку як у сфері державного управління, так і у суспільстві взагалі, здійснюється (реалізується) значним колом державних, самоврядних та громадських суб'єктів, які наділені різним об'ємом контрольно-наглядових повноважень.

1.2. Сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин

Як було наголошено у попередньому підрозділі, контрольно-наглядова діяльність в державі здійснюється у всіх без винятку сферах її функціонування, однією з яких є земельні відносини. З'ясовуючи сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, насамперед будемо керуватися її (тобто сутності) словниковим тлумаченням як «найголовнішого, основного,

істотного, головного та визначального»¹.

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) у сфері земельних відносин є неповним. У свою чергу, вважаємо, що з'ясувати сутність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин допоможе характеристика: передумов (факторів), що обумовлюють важливість контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; загальнотеоретичних положень про призначення (мету та завдання) контрольно-наглядової діяльності у цілому та тієї, що здійснюються у 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 у 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

¹ Глумачний словник української мови / уклад.: Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. — Х. : Синтекс, 2005. — 672 с. — С. 582.

² Лозинська Т. М. Державний контроль використання земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс] / Т. М. Лозинська, М. І. Байдик // Державне будівництво. — 2008. — № 2. — 10 с. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf>.

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). Зокрема, в одній із перших постанов Верховної Ради УРСР, присвячених земельній реформі, від 18 грудня 1990 року № 563-XII¹ наголошувалося на таких недоліках у цій сфері: наявність застарілих даних про кількісні та якісні показники земель усіх категорій; велика кількість земельних ділянок, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки; відсутність обліків громадян, які бажають одержати в користування земельні ділянки для городництва, сінокосіння і випасання худоби, а також обліків підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва і городництва; невизначення земель запасу; відсутність чіткого правового регулювання приватної та колективної форм власності на землю, умов та порядку її надання у користування громадянам, підприємствам, установам і організаціям².

У 1992 р. Верховною Радою України приймається Постанова № 2200-XII «Про прискорення земельної реформи та приватизацію

¹ Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України : від 18.12.1990 р., № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

² Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України : від 18.12.1990 р., № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

землі», в якій наголошувалося, що через відсутність належної координації контролю з боку державних органів за ходом реформи, несвоєчасне вирішення ряду організаційних і правових питань реформування земельних відносин реалізація земельної реформи стримується, її темпи залишаються незадовільними¹, насамперед це стосується: невизначення потреби жителів міст і селищ міського типу в земельних ділянках для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва; відсутності державної, обласних та міських програм земельної реформи².

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1993 р. № 334 «Про затвердження першочергових заходів щодо підготовки і проведення земельної реформи»³ до недоліків, які мають місце у сфері земельних відносин, були віднесені такі: відсутність чітких меж і площ територій сільських і селищних рад депутатів та меж сільських населених пунктів; незавершення інвентаризації земель населених пунктів, промисловості, транспорту, зв'язку, оборони, лісового фонду та інших категорій; відсутність переліку земель, що не підлягають передачі у колективну і приватну власність, а також земель загальнодержавної та комунальної власності; відсутність науково обґрунтованої методики визначення вартості землі та економічного

¹ Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України : від 13.03.1992 р., № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 355.

² Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України : від 13.03.1992 р., № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 355.

³ Про затвердження першочергових заходів щодо підготовки і проведення земельної реформи [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України : від 7.05.1993 р., № 334. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

обґрунтованого земельного податку¹.

У іншій Постанові Кабінету Міністрів України від 12 лютого 1996 р. № 187, присвяченій реформуванню земельних відносин, акцентується увага на тому, що незважаючи на те, що за період з 1991 року по 1995 рік в Україні створено відповідну правову базу, проведено інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення, сформовано земельний запас, завершено роботу з уточнення меж територій сільських і селищних рад, проведено грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення, у цій сфері є низка недоліків, якими названі: повільна передача земель у колективну власність, що ставить під загрозу проведення таких етапів земельної реформи як паювання земель і сертифікація паїв, а також запровадження нових форм господарювання на землі; низькі темпи приватизації земельних ділянок громадянами; невиконання завдань щодо роздержавлення радгоспів².

6 квітня 2000 року Постановою Верховної Ради України № 1618-III було затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту», в якій йшлося про необхідність завершення процесу реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності, завершення земельної реформи, формування повноцінного ринку землі, прискорення підготовки та подання на розгляд Верховної Ради

¹ Про затвердження першочергових заходів щодо підготовки і проведення земельної реформи [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України : від 7.05.1993 р., № 334. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

² Про стан реформування земельних відносин [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України : від 12.02.1996 р., № 187. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

України нової редакції Земельного кодексу України¹.

30 травня 2001 року Указом Президента України за № 372 були затверджені Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки², де зазначалося, що позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи ще не призвели до радикального і ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, поживалення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Зокрема акцентувалася увага на: відсутності системи законодавчих актів, які б забезпечували проведення земельної реформи; відсутності механізмів вільного обігу земельних ділянок; відсутності належного фінансового забезпечення земельної реформи; неврахуванні соціально-економічного значення земель; відсутності розмежування земель державної та комунальної власності та розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління ними; системному припиненні реалізації заходів щодо охорони земель, картографування земельних угідь, ґрунтових обстежень, визначення територій техногенного забруднення земель; відсутності системного характеру моніторингу земель³.

Варто також відзначити й те, що низка положень Основних напрямів земельної реформи в

¹ Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України : від 6.04.2000 р., № 1618-III. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

² Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

³ Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

Україні на 2001–2005 роки¹ була поставлена під сумнів 57 народними депутатами України, які спрямували відповідне подання до Конституційного Суду України. Насамперед йшлося про такі положення Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки: «включення землі у ринковий обіг», «розвиток ринку земель». Проте, Конституційний Суд України ухвалив рішення про відмову у відкритті конституційного провадження, вказавши на невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України», а саме на невідомість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні².

Про системні недоліки у сфері земельних відносин наголошувалося у низці рішень Ради національної безпеки і оборони України. Наприклад, у Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» від 21 листопада 2008 року наголошувалося на: низьких темпах впровадження заходів, пов'язаних з інвентаризацією земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення за їх межами, визначенням грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, розмежуванням земель державної та комунальної власності; невиконанні заходів з охорони земель; незапровадженні автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру та системи ведення Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень; неефективності

¹ Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель : Рішення РНБО України : від 21.11.2008 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 2. — Ст. 54.

² Там само.

системи реєстрації правовстановлюючих документів на земельні ділянки; масових звільненнях професійних кадрів із державних органів земельних ресурсів¹.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, в якій «найгострішими проблемами у цій сфері названі: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель»².

Варто відзначити й те, що на відміну від попередніх правових актів з питань реформування земельних відносин, у Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року не лише визначені нагальні проблеми, які потребують невідкладного вирішення, а й наведено низку їх причин, до яких віднесені: відсутність зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації; ефективною системи фінансово-економічного і землепорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування; послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельного

¹ Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель : Рішення РНБО України : від 21.11.2008 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 2. — Ст. 54.

² Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру, формування інвестиційно привабливого землекористування; комплексного підходу та неврахування історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру та створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно і їх обмежень; виваженої державної політики формування і розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення; належного фінансування фундаментальної та прикладної землевпорядної науки; недооцінка складності, масштабів і специфіки зміни земельних відносин у ході проведення економічних реформ; невдале (особливо в аграрній сфері) запозичення правових інститутів і механізмів, які використовуються у країнах із розвиненою ринковою економікою; подрібнення земельних масивів і створення великої кількості невеликих за площею і малоефективних господарств у сільському господарстві; безсистемність у розв'язанні проблем, що виникають під час проведення земельної реформи в Україні поряд із реформуванням відносин власності на майно, запровадженням нових організаційно-правових форм господарювання; ігнорування проблеми комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі проведення земельної реформи; дублювання функцій Держкомзему іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування¹.

Аналіз вищенаведених недоліків, які визначені у програмних та концептуальних правових актах з питань реформування земельних відносин, надав змогу зробити такі висновки:

¹ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

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 з форм контрольно-наглядової діяльності.

2. Значна кількість невирішених проблем у цій сфері свідчить про недовіру контролюючої діяльності, наслідком чого є: численні факти корупції та хабарництва, розміри незаконного збагачення від яких є найвищими; зловживання службовим становищем; непрофесіоналізм у цій сфері, які у комплексі наносять не виправдану шкоду як суб'єктам, так і об'єктам земельних відносин; обмеження можливостей суб'єктів ринку землі; зростання недовіри населення до органів, які розпоряджаються земельними ресурсами. Натомість, варто акцентувати увагу на тому, що жоден із проаналізованих вище правових актів не називає недоліком неналежне здійснення державними, самоврядними та громадськими суб'єктами контрольно-наглядових повноважень у сфері земельних відносин. Вказується лише на неналежній координації контролю з боку державних органів за ходом реформи.

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 сільськогосподарського 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 є лише Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, в якій не тільки визначені нагальні проблеми, а й охарактеризовано низку їх причин.

5. Недоліки, у сфері земельних відносин, пропонуємо об'єднати у дві групи: 1) правові, пов'язані із неналежним їх правовим забезпеченням; 2) організаційні, пов'язані з неналежним використанням неправових форм державного управління.

Варто також відзначити, що на низці недоліків у сфері земельних відносин, які є наслідком неналежного здійснення контрольно-наглядових повноважень, акцентується увага у науковій літературі. Так, Т. Лозинська та М. Байдик до таких відносять: незавершеність роботи щодо створення земельного кадастру, складення реєстру земельних ділянок і землевласників, програмного забезпечення ведення кадастру і відповідних реєстрів; відсутність чіткості в розподілі обов'язків між суб'єктами контролю; конфліктність інтересів різних відомств, які у комплексі не сприяють підвищенню результативності державного контролю над використанням земель¹.

До основних причин нераціонального використання та недостатньої охорони земель

¹ Лозинська Т. М. Державний контроль використання земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс] / Т. М. Лозинська, М. І. Байдик // Державне будівництво. — 2008. — № 2. — 10 с. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf>.

С. І. Хом'яченко відносить: неефективну систему сільськогосподарського використання земель в умовах командно-адміністративної економіки; невиконання власниками та користувачами земельних ділянок своїх прав та обов'язків щодо раціонального використання та охорони земель; вчинення земельних правопорушень як власниками і користувачами земель, так і іншими особами; відсутність чітко визначеної державної політики у галузі використання та охорони земельного фонду країни; неефективність системи державного управління землями, в тому числі і системи контролю за використанням та охороною земель¹.

К. Пейчев акцентує увагу на недосконалості процедури відчуження земельних ділянок, що ускладнює можливість відмежування цього інституту від інших видів переходу прав на земельні ділянки, на нечіткості правового регулювання відчуження земельних ділянок у напрямку забезпечення збереження їх цільового призначення, запобігання концентрації великої кількості земельних масивів у одного власника і спекуляції землею, на неупорядкованості питання державної реєстрації прав на земельні ділянки².

О. Вівчаренко досліджує способи захисту прав на земельні ділянки як міри захисту і міри відповідальності та співвідношення регулювання цього питання нормами цивільного та земельного

¹ 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 16–17.

² Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пейчев Костянтин Прокофійович ; Нац. юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 185 с. — С. 4.

законодавства¹.

В. Хогуляк наголошує на відсутність єдиної, чітко виробленої державної політики оподаткування землі, на нестабільності податкового законодавства².

Л. Лейба досліджує проблеми розв'язання земельних спорів, називаючи їх першорядною проблемою не лише для фізичних і юридичних осіб, а й для судових та інших уповноважених органів, що є «наслідком недостатньої правової урегульованості земельних відносин, відсутності єдиного підходу до вирішення зазначених спорів, деякою неузгодженістю нормативних правових актів»³.

І. Костяшкін наголошує на відсутності належного законодавчого регулювання реалізації права загального землекористування, що створює значні перешкоди в реалізації таких важливих екологічних прав громадян як право загального природокористування та право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище⁴.

О. Мірошніченко характеризує адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин, до яких відносить «контроль за використанням земель»⁵.

Питання контролю та нагляду у сфері

¹ Вівчаренко О. А. Гарантії права власності на землю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Вівчаренко Олег Антонович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — Київ, 2005. — 199 с. — С. 6.

² Хогуляк В. В. Правове регулювання земельного податку в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хогуляк В'ячеслав Віссаріонович ; Державна податкова адміністрація України. — Ірпінь, 2002. — 234 с. — С. 3.

³ Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лейба Людмила Василівна ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — Харків, 2005. — 192 с. — С. 3.

⁴ Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Костяшкін Іван Олександрович ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Київ, 2005. — 185 с. — С. 4.

⁵ Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мірошніченко Оксана Станіславівна ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 202 с. — С. 59.

земельних відносин фрагментарно були проаналізовані в наукових працях й інших вчених. Так, Т. Лісова досліджувала проблеми здійснення контролю та нагляду за землеустроєм в Україні¹; О. Бондар, О. Воронова та О. Єлісеєва — дотримання земельного законодавства України, яке регулює право власності на землю²; А. Шульга — дотримання законодавства, що регулює охорону земель від забруднення або псування³; В. Книш — дотримання принципів земельного права України⁴; Д. Ковальський — дотримання земельно-процесуального законодавства⁵; С. Гринько — дотримання умов та порядку реєстрації прав на землю⁶; О. Зайцев — дотримання законодавства про спадкування землі⁷.

¹ Лісова Т. В. Правове регулювання землеустрою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лісова Тетяна Вікторівна ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 189 с.

² Див.: Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бондар Олександр Григорович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2005. — 222 с. ; Воронова О. В. Підстави набуття права власності на житло : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Воронова Ольга Василівна ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — Київ, 2005. — 210 с. ; Єлісеєва О. В. Припинення права приватної власності на земельну ділянку за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Єлісеєва Ольга Володимирівна ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2006. — 240 с.

³ Шульга А. М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Шульга Андрій Михайлович ; Національний ун-т внутрішніх справ МВС України. — Х., 2004. — 207 с.

⁴ Книш В. В. Принципи земельного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Книш Віталій Васильович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Івано-Франківськ, 2006. — 206 с.

⁵ Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ковальський Дмитро Вікторович ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — К., 2005. — 193 с.

⁶ Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гринько Сергій Валерійович ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2003. — 183 с.

⁷ Зайцев О. Л. Право спадкування землі в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Зайцев Олексій Леонідович ; Університет внутрішніх справ. — Х., 2000. — 224 с.

У Вибірковому огляді світового досвіду з організації контролю за використанням та охороною земельних та водних ресурсів, підготовленому Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та Корпорацією «Виклики тисячоліття» (MCC) в рамках Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям USAID|TIBA, наголошується на: недоцільності виконання функцій контролю за охороною і використанням земель одночасно декількома органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; нечіткості законодавчого визначення понять «державний контроль» і «контроль»¹.

Аналіз вищенаведених праць науковців надав змогу зробити узагальнюючий висновок про те, що контрольно-наглядова діяльність поширюється на усі без винятку урегульовані законодавством сфери (види) земельних відносин. Недоліки, які були визначені у працях науковців, так само як і ті, що були визначені у правових актах, доцільно об'єднати у дві групи: правові та організаційні. У той же час як окремий недолік, що має місце у сфері земельних відносин, пропонуємо виокремити і такий як неналежне здійснення (реалізація) контрольно-наглядової діяльності державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, причинами чого, на нашу думку, насамперед є нечіткість законодавчого визначення системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у досліджуваній сфері та їх повноважень, нормативно врегульованих форм взаємовідносин між ними, що призводить до дублювання їх функцій, паралелізму у їх контрольно-наглядовій діяльності та

¹ Вибірковий огляд світового досвіду з організації контролю за використанням та охороною земельних та водних ресурсів: підготовлений Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та Корпорацією «Виклики тисячоліття» (MCC) в рамках Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям USAID|TIBA [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.tiba.org.ua/files/Soil_and_Water_Protection_UKR.pdf.

відсутності індивідуальної відповідальності.

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

Як справедливо зазначає В. Гаращук, контроль та нагляд поєднує єдина мета — забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні¹.

О. 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, відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами²; 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 системи³.

В. Малиновський основним призначенням контролю за діяльністю апарату державного управління називає «створення передумов на основі

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 244.

² Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 348.

³ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 349.

отриманої інформації для глибокого знання і корегування управлінських процесів, подолання відхилень в силу змінних умов чи відношень на шляху оптимального функціонування системи»¹.

В. 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»².

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

О. Шоріна соціальне призначення контролю вбачає у тому, що він служить засобом одержання інформації про події, що відбуваються у суспільстві і в окремих його структурах, про ступінь відповідності суспільної діяльності наміченим цілям, відповідність поведінки громадян встановленим суспільством правовим і моральним нормам, а також є важливим засобом виявлення причин відхилення від них і основою для розробки заходів, спрямованих на протидію відхиленням, які виявляються у процесі здійснення суспільного контролю³.

О. Альохін та Ю. Козлов призначення контролю вбачають у: спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — 558 с. — С. 214.

² Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 73.

³ Шоріна Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. — М. : Наука, 1981. — 301 с. — С. 16.

законності та дисципліни на ньому; прийнятті заходів щодо попередження та усунення порушень законності й дисципліни; встановленні причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; прийнятті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності та дисципліни¹.

В. Плішкін формулює як мету, так і завдання контролю, зазначаючи, що «...контроль, володіючи певною функціональною самостійністю у сфері управлінської діяльності, має на меті: установлення та констатацію фактичного стану справ у підконтрольних органах; аналітичне порівняння реального стану справ у них із заданим режимом та оцінкою характеру допущених відхилень; розробку та здійснення заходів щодо поліпшення та коригування процесу управління»².

Серед завдань контролю В. Плішкін називає: «забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, форми, методів, результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимам роботи; підвищення загального рівня організаторської та

¹ Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; под ред. А. П. Алёхина. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. — 608 с. — С. 241.

² Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : НАВСУ, 1999. — 702 с. — С. 513.

службової діяльності, вдосконалення стилю, форм та методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоробок і прорахунків; визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу»¹.

А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна та Л. Гордієнко до завдань контролю відносять: порівняння фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявлення недоліків та помилок в роботі та їх попередження; оцінювання відповідності здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним².

Завданнями контролю В. Шестак називає «встановлення фактичних даних щодо його об'єктів задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку»; «виявлення невідповідності підконтрольного об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування (насамперед коректувального характеру)»³.

¹ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : НАВСУ, 1999. — 702 с. — С. 515.

² Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с. — С. 138.

³ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х, 2002. — 195 с. — С. 26, 174–175.

У той же час варто підтримати думку М. Іншина та О. Музичука, які акцентують увагу на тому, що «загальним недоліком розуміння науковцями призначення контролю є ототожнення таких понять як «мета контролю» та «завдання контролю», які є системно утворюючими категоріями і у сукупності визначають його призначення в державі»¹. У зв'язку з цим, вчені наголошують на тому, що «метою будь-якого контролю є удосконалення діяльності підконтрольних суб'єктів, а завданням — спостереження, нагляд та перевірка за дотриманням підконтрольними суб'єктами встановлених вимог, правил, норм, тощо, з одного боку, та попередження, виявлення чи припинення відхилень від таких вимог (правил, норм, вказівок, розпоряджень) шляхом втручання контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, вжиття щодо підконтрольних органів заходів примусу — з іншого»². Проте, нижче, у цій же праці, до завдань контролю у сфері державного управління вчені чомусь відносять: неухильне дотримання законів та нормативних актів, які регламентують діяльність державних органів та інших об'єктів управління; своєчасне і якісне виконання управлінських рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; швидке усунення викритих у процесі контролю недоліків; надання відповідної допомоги підпорядкованим апаратам та співробітникам; підвищення дієвості та оперативності; виявлення передового досвіду із впровадженням його в практику; сприяння

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 17.

² Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 18.

правильному добору та розстановці кадрів, своєчасне попередження помилок в їхній роботі»¹, які, на нашу думку, більше характерні для нагляду.

Що стосується спеціальної літератури, то варто зазначити, що у ній мета контролю та нагляду (контрольно-наглядової діяльності) за використанням та охороною земель не формулюється. Наприклад, один із підрозділів дисертаційного дослідження С. Хом'яченко називається «Мета та принципи здійснення контролю за використанням та охороною земель»², 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»³, можна зробити висновок, що під метою контролю за використанням та охороною земель вона розуміє їх раціональне використання.

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 22–23.

² 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с.

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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 183.

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 зростання¹.

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 агроландшафтів².

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

¹ Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

² Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

закріплення мети контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є ст. 187 Земельного кодексу 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»¹.

Відразу ж відзначимо й те, що таке розуміння мети контролю та нагляду (контрольно-наглядової діяльності) характерне для наукової літератури. Зокрема, як справедливо відмічає В. Гаращук, контроль та нагляд поєднує єдина мета — забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні².

Таким чином, *мету* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин пропонуємо визначити як забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Під «земельним законодавством» у даному випадку розуміється 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

¹ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 244.

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 ресурсів¹.

На нашу думку, перше із сформульованих завдань (забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України) є не завданням, а метою контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Не можемо також погодитись із останнім із визначених завдань (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), оскільки воно дублює попереднє завдання (запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення).

¹ Див.: Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27 ; Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

Ураховуючи вищевикладене, пропонуємо до завдань контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин віднести такі:

1) забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;

2) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин;

3) забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ресурсів;

4) запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності;

5) виявлення факторів, що сприяють виникненню недоліків у сфері земельних відносин, розроблення заходів щодо їх подолання, а також позитивного досвіду з метою його подальшого розповсюдження.

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, напрями та засоби (форми та методи) реалізації, характеристики змісту яких ми плануємо присвятити окремих розділ дисертації.

Вважаємо за необхідне акцентувати увагу й на тому, що у спеціалізованому законодавчому акті — Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»¹ — його поняття відсутнє.

Що стосується наукової літератури, то під контролем за використанням та охороною земель у

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

ній пропонується розуміти:

1) перевірку, а також спостереження з метою перевірки компетентними на те державними органами стану дотримання землекористувачами та власниками землі встановлених державою умов і правил використання земель, а також контроль відповідності вимогам законодавства діяльності відповідних органів по розподілу і перерозподілу землі між окремими землекористувачами¹;

2) прояв правоохоронної діяльності держави у сфері землекористування²;

3) особливу форму правоохоронної діяльності уповноважених на те державних органів, що спрямована на забезпечення дотримання міністерствами, державними комітетами і відомствами, органами місцевого самоврядування, державними, кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями і установами, а також громадянами земельного законодавства, права власності на землю, порядку розподілу і користування землею, правильності обліку земель і планування використання земель, що має за мету науково обґрунтоване, раціональне і ефективне використання та охорону земель³;

4) врегульовану нормами права владноорганізуючу діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямовану на забезпечення додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин (державними та громадськими органами, підприємствами, установами,

¹ Земельное право : учебник / В. П. Балезин, А. И. Волков, Г. В. Иванов и др. ; под ред.: Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова. — М. : Юрид. лит., 1971. — 464 с. — С. 120.

² Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования / Ю. Г. Жариков. — М. : Юрид. лит., 1974. — 136 с. — С. 7.

³ Адиханов Ф. Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф. Х. Адиханов ; под ред. С. Б. Байсалова. — Томск : Изд-во Томского ун-та, 1989. — 272 с. — С. 169.

організаціями і громадянами), попередження та виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів¹;

5) сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до виконання правил і дотримання норм земельного законодавства та попередження земельних правопорушень, що має на меті забезпечити науково обґрунтоване, раціональне і ефективне використання та охорону земель².

Аналіз вищенаведених визначень поняття «контроль за використанням та охороною земель» дав змогу виявити такі їх недоліки: по-перше, загальним недоліком запропонованих вище понять є те, що автори роблять акцент на реалізації контрольних повноважень лише державними органами, як наслідок — інші суб'єкти контролю (самоврядні та громадські) залишаються поза увагою.

По-друге, деякі автори в одному і тому ж понятті використовують слова «перевірка», «спостереження» та «контроль»³, перші два з яких є складовими останнього.

По-третє, не можемо погодитись із тим, що контроль у сфері земельних відносин є проявом

¹ Земельне право : Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. — К. : Вид. дім Ін Юре, 2001. — 424 с. — С. 230.

² 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 29–30.

³ Земельное право : учебник / В. П. Балезин, А. И. Волков, Г. В. Иванов и др. ; под ред.: Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова. — М. : Юрид. лит., 1971. — 464 с. — С. 120.

правоохоронної діяльності¹, оскільки, як відомо, таку здійснюють правоохоронні органи, а спеціалізовані суб'єкти контролю за використанням та охороною земель до таких не відносяться.

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

1. Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин має власну *мету* — забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, та *завдання*, серед яких: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин; забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ресурсів; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності; виявлення факторів, що сприяють виникненню недоліків у сфері земельних відносин, розроблення заходів щодо їх подолання, а також позитивного досвіду з метою його подальшого розповсюдження.

2. Об'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є всі землі в межах території України; предметом — різні види земельних відносин.

¹ Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования / Ю. Г. Жариков. — М. : Юрид. лит., 1974. — 136 с. — С. 7; Адиханов Ф. Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф. Х. Адиханов ; под ред. С. Б. Байсалова. — Томск : Изд-во Томского ун-та, 1989. — 272 с. — С. 169.

3. Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин здійснюється державними, самоврядними та громадськими суб'єктами.

4. Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин 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 у сфері земельних відносин, які 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.

1.3. Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин

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. У той же час і самі принципи повинні відповідати певним вимогам, а саме бути: науково обґрунтованими, нормативно закріпленими, носити не лише теоретичне, а й практичне спрямування.

Варто погодитись з висновком О. Андрійко, яка наголошує на тому, що принципи є «однією з умов ефективності контрольної діяльності та належної спрямованості на виконання її завдань»¹.

Принцип (від лат. *principium*) визначається як основа, початок, керівна ідея або основне правило поведінки². В одному із словників української мови принцип визначено як: основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці³.

В теорії права виокремлюються та характеризуються такі види принципів: принципи права, принципи правотворчості, принципи демократії, принципи організації та діяльності державного апарату, принципи юридичної відповідальності тощо⁴. Крім того, деякі

¹ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 42 с. — С. 11.

² Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — М. : Политиздат, 1987. — 882 с. — С. 382.

³ Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; [ред. кол. : І. К. Білодід (гол.), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. — К. : Наукова думка, 1976. — Т. 7. — 723 с. — С. 693.

⁴ Див.: 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.; Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с.; Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с.; Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.; Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П. М. Рабінович. — 6-е вид. — Х. : Консум, 2002. — 160 с.

загальновідомі принципи, на кшталт «законності» поділяються на певні підпринципи, оскільки в теорії права широковживаним є словосполучення «принципи законності»¹. Наприклад, О. Скакун, визначаючи принципи законності як «відправні засади, незаперечні засадничі вимоги, які лежать в основі формування норм права і ставляться до поведінки учасників правових відносин», відносить до таких: верховенство закону щодо всіх правових актів; загальність законності; єдність розуміння і застосування законів на всій території їх дії; недопустимість протиставлення законності і доцільності; невідворотність відповідальності за правопорушення; обумовленість законності режимом демократії².

Отже, категорія «принцип» є багатозначним поняттям. Наприклад, за даними В. Кузьмичова, в деяких словниках англійської мови наведено близько тринадцяти визначень цього терміну³. Те ж стосується і класифікації принципів.

Варто також звернути увагу на те, що в теорії права використовується два терміни — «правові принципи» та «принципи права», які відрізняються один від одного тим, що правові принципи виникають, як правило, задовго до виникнення системи права і законодавства, а ті із них, що закріплені в системі законодавства, переходять в

¹ Див.: Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Х.: Консум, 2001. — 656 с. — С. 448; Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. / К. Г. Волинка. — К.: МАУП, 2003. — 240 с. — С. 201; Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 113.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Х.: Консум, 2001. — 656 с. — С. 448–450.

³ Кузьмичов В. С. Слідча діяльність: сутність, принципи, криміналістичні прийоми та засоби здійснення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза» / В. С. Кузьмичов; Українська академія внутрішніх справ. — К., 1996. — 36 с. — С. 5.

принципи права¹. Принципи права, які ще називають «нормами–принципами»², закріплюються у законодавстві у вигляді певних вимог, правил чи обов'язків суб'єктів права (юридичних та фізичних). Найбільш повну класифікацію принципів права дав Л. Явич³.

Варто звернути увагу на те, що найбільш поширеним в теорії права є поділ принципів права на дві групи: 1) соціально-правові (які відображають систему цінностей, притаманних суспільству в цілому: домінування загальнолюдських цінностей, визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина, єдність загальних і приватних інтересів) і 2) спеціально-правові (які відображають основні засади формування й дії права як специфічного соціального феномена)⁴, які залежно від сфери дії поділяються на: загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи, принципи інститутів права⁵.

В теорії державного управління та адміністративному праві, як правило, надається визначення принципів контролю, під якими пропонується розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації й здійснення контролю, що забезпечують його результативність⁶. Зокрема, варто погодитись з

¹ Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 31.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 283.

³ Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. — 286 с.

⁴ Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с. — С. 99.

⁵ Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 320 с. — С. 110.

⁶ Контролинг как инструмент управления предприятием / под ред. Н. Г. Данилочкиной. — М. : Экономикс, 1998. — 412 с. — С. 82.

В. Гаращуком, який зазначає, що «оскільки контроль є однією з основних форм державного управління, то на нього поширюється й загальні (або основні) принципи, притаманні державному управлінню в цілому...»¹. Що ж стосується принципів контролю, то зрозуміло, що деякі з них будуть тотожні принципам державного управління, а деякі властиві лише такій формі державного управління як контроль.

Адміністративісти називають різні критерії класифікації принципів контролю та (або) нагляду, називають різні їх групи та види, тощо. Наприклад, Ю. Битяк принципами контролю називає такі:

1) універсальність (контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва);

2) систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);

3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);

4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);

5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення у відповідних випадках винних до відповідальності);

б) гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 151.

відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю)¹.

О. Андрійко до принципів контролю відносить законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, а також прозорість його здійснення².

В. Малиновський використовує термін «принципи контрольної діяльності», до яких відносить: об'єктивність, дієвість (оперативність), універсальність, гласність, систематичність (постійність), ефективність³.

В. Шестак принципами контролю називає: верховенство права, презумпцію добропорядності, законність, науковість, компетентність, повноту, своєчасність, гласність⁴.

Найбільшу кількість принципів контролю називає В. Гаращук, а саме: законність, коректність, централізм, плановість, спеціалізація, професіоналізм, науковість, зрозумілість, відповідність, реальність, об'єктивність, повнота, комплексність, суттєвість, корисність, неупередженість, доброзичливість, універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип взаємодії, командний принцип, принцип раціонального розподілу контрольних повноважень, принцип концентрації, принцип допомоги підконтрольній структурі, принципи відповідальності, принцип раптовості⁵.

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 241.

² Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 390 с. — С. 36.

³ Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — 558 с. — С. 48.

⁴ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 195 с. — С. 71.

⁵ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 151.

В. Колпаков та О. Кузьменко наводять перелік не принципів, а вимог, які висуваються до контрольної діяльності, згідно з якими вона має бути:

1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в межах конкретних нормативних приписів;

2) систематичною, тобто мати регулярний характер;

3) своєчасною, тобто проводиться своєчасно, що значно підвищує її ефективність;

4) всебічною, тобто охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби та структури підконтрольних органів;

5) глибокою, тобто перевірки мають підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати в роботі, а й ті, що мають добрі результати;

6) об'єктивною, тобто виключати упередженість;

7) гласною, тобто її результати мають бути відомі тим, хто підлягав контролю;

8) результативною (дієвою)¹, які, на нашу думку, можна розглядати як принципи здійснення контрольної діяльності.

С. Хом'яченко визначає принципи контрольної діяльності в галузі використання та охорони земель, до яких відносить:

1) законність, тобто здійснення контролю тільки в рамках конкретних нормативних приписів та відповідно до них;

2) систематичність, тобто регулярність здійснення;

3) своєчасність, тобто не після, а до настання негативних процесів, що значно підвищує ефективність контролю;

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 525.

4) загальність, тобто охоплення всіх земель, що входять до складу земель України, і поширення на всі землі, категорії землекористувачів, землевласників без винятку;

5) глибину, тобто охоплення контролем не тільки наслідків, а й причин їх настання;

6) об'єктивність, тобто неупередженість з боку органів, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель;

7) гласність, тобто її результати повинні бути відомі як тим, хто підлягав контролю, так і всьому суспільству;

8) результативність (дієвість)¹.

У законодавчих актах, які регулюють земельні відносини, визначаються:

1. *Принципи земельного законодавства*, серед яких:

а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;

б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;

в) невторчання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом;

г) забезпечення раціонального використання та охорони земель;

г) забезпечення гарантій прав на землю;

д) пріоритет вимог екологічної безпеки (ст. 4 Земельного кодексу України)¹.

¹ 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 51–52.

2. *Принципи землеустрою:*

а) дотримання законності;

б) забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища;

в) організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів;

г) створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю;

ґ) забезпечення пріоритету сільсько-господарського землеволодіння і землекористування;

д) забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення, встановлення режиму природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 6 Закону України «Про землеустрій»)².

3. *Принципи державної політики у сфері охорони земель, якими є:* забезпечення охорони земель як основного національного багатства українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису,

¹ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Про землеустрій : Закон України : від 2.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель (ст. 3 Закону України «Про охорону земель»)¹.

4. *Принципи проведення оцінки земель*, до яких законодавець відносить: законність; єдність методологічного та інформаційного простору у сфері оцінки земель; безперервність процесу оцінки земель; доступність використання даних з оцінки земель; рівність перед законом суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель (ст. 4 Закону України «Про оцінку земель»)².

5. *Принципи реформування земельних відносин*, до яких віднесені: непорушності права приватної власності на землю; включення землі у ринковий обіг; соціальної справедливості у перерозподілі земель, що перебувають у державній та комунальній власності; поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель; узгодженості темпів і основних напрямів реформування земельних відносин та відносин в аграрному секторі економіки (п. 2 Основних напрямів земельної реформи в Україні на

¹ Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

² Про оцінку земель : Закон України : від 11.12.2003 р., № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 15. — Ст. 229.

2001–2005 роки, затверджених Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372)¹.

Аналіз наведених вище принципів, які отримали законодавче визначення у правових актах, які регулюють земельні відносини, надав змогу зробити такі висновки:

1. Незважаючи на те, що вищенаведені групи принципів є спеціальними (спеціалізованими), у кожній із них зустрічаються загальноправові (загальні чи основні) принципи, які притаманні всім галузям права, оскільки відображають природу права в цілому. Зокрема, це стосується таких принципів як: законність, справедливість, рівність, відповідальність, які досить детально охарактеризовані у науковій літературі. У зв'язку з цим, виникає запитання: чи потрібно у кожному законодавчому акті наголошувати на необхідності, наприклад, дотримання принципу законності, рівності, тощо? Одним із варіантів розв'язання цієї проблеми могло б стати прийняття Закону України «Про основні принципи права» («Про загальноправові принципи»), в якому: по-перше, закріплювався б вичерпний перелік таких принципів із розкриттям їх сутності; по-друге, зазначалось, що їх дотримання (виконання) є обов'язком фізичних та юридичних осіб, які є учасниками відповідних правовідносин. Як результат, законодавчі акти передбачали б лише систему спеціальних принципів, тобто тих, які притаманні лише тій сфері, яку вони регулюють.

2. Принципи, які отримали законодавче визначення у правових актах, які регулюють земельні відносини, передбачають певні вимоги, дотримання (виконання) яких є безпосереднім предметом контрольно-наглядової діяльності.

¹ Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

Необхідно відзначити і те, що у чинному законодавстві визначаються основні принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, до яких у ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» віднесені: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель¹, які більше схожі на його завдання, а не власне принципи.

У іншому законодавчому акті — Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який, до речі, поширюється і на господарську діяльність, яка пов'язана із використанням земельних ресурсів, зазначено, що державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

(контролю); наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю); відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю); невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян¹.

Порівнюючи перелік принципів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та принципів державного контролю за використанням та охороною земель, вважаємо, що перший із них є більш вдалим, оскільки передбачає певні вимоги, яких повинен дотримуватись чи виконувати владний суб'єкт під час здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Аналіз принципів контролю (контрольної діяльності), які визначаються у законодавстві України та пропонуються окремими вченими, надав змогу зробити такі висновки:

1. Беручи до уваги те, що нагляд є передумовою, підфункцією чи стадією контролю або його окремою формою, має таку ж саму, як і контроль, мету та завдання, принципи контролю та принципи нагляду за змістом та видами співпадають, у зв'язку з чим у подальшому пропонуємо використовувати таке словосполучення як «принципи

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

контрольно-наглядової діяльності». Про подібність принципів контролю і принципів нагляду наголошується в науковій літературі. Так, В. Гаращук наголошує на тому, що принципи нагляду значною мірою співпадають з принципами контролю, що обумовлено тотожністю основного завдання, яке стоїть перед контролюючими структурами та прокуратурою (забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, суспільстві в цілому), близькістю форм і методів діяльності¹.

2. Їх дотримання (виконання) є однією з умов ефективності контрольно-наглядової діяльності.

3. Сутність контрольно-наглядових принципів полягає у тому, що вони є свого роду вимогами, яких повинні дотримуватись або які повинні виконувати його суб'єкти, у зв'язку з чим обов'язковим вважаємо їх нормативне закріплення.

4. Найбільш поширеним серед науковців є підхід, відповідно до якого принципи контролю об'єднуються у дві групи: загальні (основні) принципи контролю, які є похідними від принципів управління, та самостійні (спеціальні) принципи, пов'язані зі специфікою контрольної діяльності.

5. Варто погодитись із В. Гаращуком у тому, що «деякі автори до принципів контролю відносять і такі, що принципами навряд чи можуть бути визнані. Наприклад, попередження порушень; виявлення та мобілізація резервів; виявлення недочетів, розтрат, крадіжок та привласнення; виявлення невідповідності господарювання нормативам, положенням; виявлення, визначення, доказ збитку,

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 160.

нанесеного порушеннями»¹. Сказане у повній мірі стосується і законодавчих актів.

б. Незважаючи на те, що принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є певними вимогами, вони і самі повинні відповідати вимогам: науковій обґрунтованості, нормативності та практичної спрямованості.

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'єкта, об'єкта та предмета.

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 принципів² та принципів організації та діяльності державного апарату³.

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 159-160.

² Див. : Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скаун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 222; Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с. — С. 99 ; Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. — Стер. вид. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 320 с. — С. 108; Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с. — С. 32.

³ Див. : Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скаун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 94 ; Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с. — С. 76.

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 дотриманні 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. Відповідно до цього принципу, контрольно-наглядова діяльність повинна здійснюватися: а) у межах повноважень органу, який її здійснює, у межах і в спосіб, визначені законом; б) компетентними особами; в) з дотриманням необхідної процедури; г) з належним юридичним закріпленням результатів 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. 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 органами¹.

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, 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. Статтею 50 Конституції України кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено. Кожному гарантовано право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян у сфері земельних відносин, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, а недоведені не є чинними.

Як вірно наголошують у науковій літературі, «порушення, приховане від широких кіл громадськості, трудового колективу, органу вищого рівня, преси, не може бути належним чином

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 83.

виправлене. Разом із тим залишається значна доля ймовірності його повтору»¹.

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 і (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. Ткач, «цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «мотором» всієї складної системи взаємозв'язків держави й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку»². 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, права 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

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 41.

² Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 84.

(зваженого, достовірного та об'єктивного) рішення за її результатами, застосування лише того виду державного примусу, якого заслуговує порушник земельного законодавства. Будь-яке правопорушення, скоєне підконтрольним об'єктом, повинно бути розглянуто, винна особа — понести справедливе покарання. Те ж стосується і заохочення, яке застосовується за результатами контрольно-наглядової діяльності і яке також повинне бути справедливим, а саме відповідати досягнутим результатам, стимулювати подальші успіхи, тощо. У випадку виявлення порушень законодавство вимагає від суб'єктів контрольно-наглядової діяльності прийняття відповідних заходів щодо порушників або самостійно (якщо це їх компетенція), або шляхом повідомлення про виявлені порушення відповідним державним структурам, у тому числі правоохоронним¹. Цей принцип передбачає уміння контрольно-наглядового суб'єкта зробити вибір з різних існуючих норм однієї (конкретної), яка відповідає характеру виявленої ним помилки (порушення)².

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

¹ Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с. — С. 139.

² Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 187 с. — С. 88.

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)¹. 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 вдосконалення їх управлінської діяльності; об'єднання у громадські організації². Зазначені положення знайшли своє 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

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Пахомов В. В. Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин / В. В. Пахомов // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченій 20-й річниці Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ (16–17 трав. 2015 р., м. Суми). — Суми : Видавничий дім «Ельдорадо», 2015. — С. 92–95. — С. 93.

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.

Як вірно зазначають В. Колпаков та О. Кузьменко, принцип відповідальності має два аспекти. По-перше, завдяки його застосуванню забезпечується невідворотність відповідальності за помилкові, прийняті без урахування об'єктивних закономірностей і конкретних ситуацій рішення, а по-друге, на його основі відповідальність персоніфікується¹.

Зазначений принцип реалізується також під час відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, завданих суб'єктами контрольно-наглядової діяльності.

Особливість спеціальних принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що вони характерні для усіх її видів незалежно від її суб'єкта, об'єкта та предмета. 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. Науковість передбачає використання суб'єктами, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, наукових досягнень та практичних напрацювань, які можуть бути корисними в процесі підготовки та здійснення контрольно-наглядових заходів. Сутність цього

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 25.

принципу полягає у виробленні найбільш правильних, ефективних та науково обґрунтованих форм та методів контрольно-наглядової діяльності¹. 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'єкта (коли у плановому порядку визначається, кого треба проконтролювати); предмета (тобто планується, що саме підлягає вивченню на підконтрольному об'єкті); суб'єкта (вирішується, хто з фахівців або який підрозділ буде здійснювати контрольно-наглядові повноваження); термінів; завдань, форм та методів². 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 виконавців³.

Принцип *систематичності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що її проведення є не одноразовим заходом, а певною системою заходів, які передбачають різну кількість суб'єктів, різні види, форми та методи здійснення ними контрольно-

¹ Мушкіменко А. П. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мушкіменко Алла Петрівна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 187 с. — С. 72.

² Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 187 с. — С. 90.

³ Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 422 с. — С. 49.

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 фактах¹. Об'єктивність контрольно-наглядової діяльності впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень осіб, діяльність яких перевіряється.

Принцип *професіоналізму* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає відповідну професійну підготовку і володіння професійним досвідом суб'єктів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями. Тому варто погодитись з В. Горшеньовим, який відзначає, що лідируючий суб'єкт контролю повинен бути професійно вищим, ніж підконтрольний суб'єкт².

Спеціалізація контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає організацію та діяльність її суб'єктів за окремими видами земель: сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісгосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, або за напрямками контрольно-наглядової діяльності: за дотриманням законодавства

¹ Новіков В. В. Внутрішньовідомчий контроль як засіб забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Володимирович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 200 с.

² Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит., 1987. — 176 с. — С. 101.

під час володіння об'єктами земельних відносин; за дотриманням законодавства під час користування об'єктами земельних відносин; за дотриманням законодавства під час розпорядження об'єктами земельних відносин.

Сутність цього принципу полягає у тому, що 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. Тобто виявивши порушення законності у сфері земельних відносин, зазначений суб'єкт має прийняти відповідні заходи щодо припинення протиправних дій, проаналізувати причини та умови такого порушення і дати конкретні рекомендації щодо їх усунення, надавши таким чином практичну допомогу особі, яка перевіряється¹.

Принцип *оперативності* контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у швидкому реагуванні на повідомлення про виявлення порушень земельного законодавства. В іншому разі контрольно-наглядова діяльність взагалі не матиме сенсу. Чітке додержання 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.

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,

¹ Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 187 с. — С. 93.

організаціями і громадянами земельного законодавства України. Цей принцип реалізується під час розподілу контрольно-наглядових повноважень, дозволяє уникнути дублювання у роботі суб'єктів контролю та (або) нагляду, підбирати за фахом кваліфіковані кадри, зосереджувати зусилля на головному.

Принцип *економічності* 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 економічності є також різні строки, в межах яких проводять ті чи інші контрольно-наглядові заходи¹.

Охарактеризовані вище принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин взаємопов'язані. Наприклад, принцип професіоналізму суб'єктів контрольно-наглядової діяльності є запорукою її об'єктивності та законності. Чітке додержання принципу об'єктивності та оперативності є показником високого професіоналізму суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. Принцип неупередженості контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є продовженням принципу законності, а також тісно пов'язаний з принципами об'єктивності та реальності контрольно-наглядової діяльності.

Крім того, 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

¹ Слинько Д. В. Процесуально-правовий механізм формування і прийняття рішень в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Слинько Дмитро Вікторович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2002. — 174 с. — С. 129.

принципів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»)¹, а також основних принципів здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»)².

Підводячи підсумок розгляду принципів здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, пропонуємо визначити їх як основні ідеї, положення, вимоги, що є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами та стосуються всіх видів, форм, напрямів і методів контрольно-наглядової діяльності, організаційно-правових основ її здійснення.

1.4. Проблеми класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин

Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин досить різноманітна, що обумовлює необхідність у визначенні її окремих видів за допомогою попередньо обраних критеріїв класифікації. Як вірно відмічається у науковій літературі, «класифікація є не лише теоретичним відображенням різноманітності та різноплановості контролю, а й практичним результатом виокремлення важливих сфер суспільного життя, що перебувають

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

² Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

під контролем держави»¹. Проте, перед безпосереднім визначенням конкретних видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин пропонуємо проаналізувати наукові розробки з цих питань, оскільки у спеціальній літературі відсутня узгоджена точка зору науковців щодо зазначеного питання. Спрощений підхід щодо нормативного закріплення окремих видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин використано у законодавчих актах з досліджуваних питань².

Наприклад, О. Андрійко державний контроль класифікує за такими критеріями (ознаками): характером і обсягом контрольних повноважень (загальний та спеціальний контроль); часом проведення контролю (попередній, поточний, наступний); характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом (зовнішній і внутрішній); суб'єктами, що здійснюють контроль (внутрішній адміністративний контроль, президентський контроль, парламентський контроль, контроль з боку органів судової влади, прокурорський нагляд)³.

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 351.

² Див. : Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27 ; Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350 ; Про землеустрій : Закон України : від 2.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282 ; Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349 ; Про оцінку земель : Закон України : від 11.12.2003 р., № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 15. — Ст. 229 ; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України : від 06.09.2012 р., № 5245-VI // Відомості Верховної Ради. — 2013. — № 36. — Ст. 472.

³ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 351-354.

У цілому погоджуючись з таким підходом до класифікації державного контролю, вважаємо, що класифікуючи його за таким критерієм як «суб'єкти, що здійснюють контроль»¹, вчена обійшла увагою такий його вид як контроль з боку органів виконавчої влади (Уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади), ототожнюючи його із внутрішнім адміністративним контролем, який характерний не лише для органів виконавчої влади. Важко погодитись із віднесенням вченою до видів державного контролю прокурорського нагляду.

В. Малиновський за основу класифікації контролю обирає два критерії: об'єкт контрольної діяльності, за яким поділяє його на зовнішній та внутрішній, та суб'єкт його здійснення (конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський контроль та прокурорський нагляд)².

Погоджуючись із важливістю названих критеріїв класифікації контролю, вважаємо, що їх сутність автором розкривається помилково. Зокрема, поділ контролю на зовнішній і внутрішній більш характерний для такого критерію як характер організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом. Що стосується такого критерію як об'єкт контролю, то контроль може бути фінансовим, бюджетним, податковим, митним, екологічним, санітарним і т.д. або стосуватися окремих фізичних чи юридичних осіб (приватних підприємств, державних підприємств, тощо). Неповною є запропонована автором класифікація контролю за таким критерієм як суб'єкт його

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 351–354.

² Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — 558 с. — С. 216.

здійснення, оскільки автор упускає із виду такі його види як: президентський, урядовий, самоврядний, тощо. Натомість, він виокремлює такі види контролю як конституційний, який є різновидом судового контролю, та фінансовий, який є різновидом контролю з боку органів виконавчої влади. Помилковим є віднесення автором до видів контролю прокурорського нагляду.

С. Стеценко називає лише два види контролю:

1) державний, розуміючи під ним «одну з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами)»¹, відносячи до його видів: президентський, парламентський, контроль з боку органів виконавчої влади та судовий контроль;
2) громадський, розуміючи під ним «різновид контролю, який здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами»², відносячи до його суб'єктів: органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, професійні спілки, засоби масової інформації.

Погоджуючись у цілому з таким підходом до класифікації видів контролю, за основу якої обрано суб'єкта його здійснення, вважаємо помилковим розгляд контролю органів місцевого самоврядування як підвиду громадського контролю, оскільки, на нашу думку, він є самостійним видом.

У той же час, на відміну від інших авторів, С. Стеценко пропонує класифікацію видів адміністративного нагляду, за основу якої обирає відразу два критерії: суб'єкт його здійснення та об'єкт впливу, виокремлюючи у зв'язку з цим: державний санітарно-епідемічний нагляд; державний

¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 198.

² Там само. — С. 209.

протипожежний нагляд; державний нагляд за забезпеченням безпеки авіації; державний нагляд за безпекою дорожнього руху; державний геодезичний нагляд; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі¹.

А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко називають і такі види державного контролю як управлінський та бюджетний².

В. Колпаков та О. Кузьменко класифікують контроль: 1) залежно від суб'єкта (що його здійснює): контроль з боку органів законодавчої влади (парламентський контроль), контроль з боку Президента України та його апарату (президентський контроль), контроль з боку Кабінету Міністрів України (урядовий контроль), контроль з боку центральних органів виконавчої влади, контроль з боку місцевих органів виконавчої влади, контроль з боку органів судової влади, контроль з боку органів місцевого самоврядування, контроль з боку громадськості (громадський контроль); 2) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур: державний контроль, громадський контроль; 3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта: загальний контроль, відомчий контроль, надвідомчий контроль; 4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль: попереджувальний контроль, поточний контроль, наступний контроль; 5) залежно від спрямованості контролю: зовнішній контроль, внутрішній контроль; 6) залежно від призначення контролю: загальний, що охоплює всі напрями діяльності суб'єкта, що контролюється; цільовий контроль окремого напрямку

¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с. — С. 213.

² Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с. — С. 138–142.

роботи¹.

На нашу думку, за таким критерієм як «належність суб'єкта до державних або громадських структур», крім державного та громадського контролю, необхідно було б визначити і самоврядний, який здійснюється органами місцевого самоврядування.

С. Ківалов та Л. Біла серед критеріїв класифікації державного контролю обирають такі: «залежно від обсягу контролю та характеру контрольних повноважень: загальний та спеціальний; залежно від часу проведення: попередній, поточний (оперативний) і наступний; залежно від організаційних взаємозв'язків контролюючого і підконтрольного об'єкту: зовнішній (парламентський, президентський, судовий) і внутрішній; за обсягом спостереження, аналізу і перевірки діяльності: загальний і спеціальний; залежно від організаційної підпорядкованості між контролюючим і підконтрольним: відомчий (галузевий) і надвідомчий»².

Вчені допускаються такої ж помилки, про яку уже йшлося, а саме не називають серед видів зовнішнього контролю такі його види як контроль з боку органів виконавчої влади та судовий контроль.

О. Тараненко державний контроль визначає у широкому та вузькому значенні, що, на його думку, «насамперед залежить від різновиду органів, які його здійснюють. Так, у широкому значенні державний контроль... здійснюють усі державні утворення (органи, інституції), у тому числі і судові та відомчі. У вузькому — лише: Верховна Рада України;

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 525–526.

² Ківалов С. В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — Вид. друге, переробл. і допов. — Одеса : Юрид. літ., 2002. — 312 с. — С. 63.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом»¹.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як самоврядний контроль, а не державний, особливість якого полягає у тому, що його здійснюють державні органи. Крім того, серед окремих суб'єктів державного контролю не варто виділяти Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який уособлює собою парламентський контроль, а також Раду національної безпеки і оборони України, яка відноситься до президентського контролю.

Наголошуючи на тому, що «призначення будь-якої класифікації, зокрема, і цивільного контролю, повинно у першу чергу мати практичну спрямованість, тобто не лише теоретичне, а й практичне значення»², автори науково-практичного посібника «Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання» класифікують його за такими критеріями:

1) залежно від суб'єктів, які його здійснюють: парламентський, президентський, контроль органів виконавчої влади, контроль органів місцевого самоврядування, контроль з боку судових органів, громадський контроль;

¹ Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тараненко Олександр Миколайович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 1999. — 211 с. — С. 164.

² Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 144.

2) залежно від предмета контролю: контроль, який здійснюється за зовнішніми напрямками діяльності, або контроль, який здійснюється за внутрішньоорганізаційною діяльністю;

3) залежно від організаційно-штатного зв'язку між суб'єктами контролю та підконтрольними органами: зовнішній чи внутрішній;

4) за часом здійснення: постійний чи тимчасовий;

5) залежно від стадій розгляду контрольного питання: попередній, поточний, подальший;

6) за відкритістю: гласний або негласний;

7) залежно від способу контролю: документальний, фактичний чи технічний;

8) за кількісним складом суб'єктів контролю: одноосібний чи колективний;

9) залежно від кола контролюваних видів діяльності: загальний або спеціальний¹.

Найбільш повний перелік видів контролю в державному управлінні пропонує В. Гаращук, класифікуючи його:

1) за органами, які його здійснюють (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян);

2) за підконтрольними об'єктами (держструктурами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, окремими особами та ін.);

3) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (або позавідомчий) контроль);

4) за предметною сферою діяльності, яка

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 144-147.

підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та обігових засобів та ін.);

5) за формами проведення (ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.);

6) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури);

7) за ступенем (глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане));

8) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);

9) за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, які досліджуються (вибірковий або повний);

10) залежно від використання технічних пристроїв (контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких (візуальний, проста робота з документами))¹.

С. Хом'яченко зазначає, що «система державного контролю за використанням та охороною земель представляє складне утворення і включає в себе багато органів, залежно від того, яке місце контроль займає в їх діяльності»². У зв'язку з цим, вчена розрізняє такі види контролю за використанням та охороною земель:

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 195–196.

² 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 82.

- 1) загальний;
- 2) контроль, який здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади;
- 3) самоврядний контроль за використанням та охороною земель;
- 4) громадський контроль за використанням та охороною земель¹.

Натомість, вчена формулює поняття лише трьох із чотирьох зазначених видів контролю. Зокрема, державний контроль за використанням та охороною земель вона визначає як сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до виконання правил і дотримання норм земельного законодавства та попередження земельних правопорушень, що має на меті забезпечення науково обґрунтованого, раціонального і ефективного використання та охорони земель²; самоврядний контроль — як сукупність здійснюваних органами місцевого самоврядування організаційно-правових заходів, спрямованих на виявлення стану використання земель комунальної власності та вжиття заходів до виконання землекористувачами вимог законодавства про раціональне використання і охорону земель та вжиття заходів до припинення земельних правопорушень³; громадський земельний контроль — як діяльність громадян та їх об'єднань, наділених

¹ 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 82.

² Там само. — С. 184.

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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 185.

відповідними повноваженнями, спрямовану на перевірку дотримання земельного законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами, а також на попередження, виявлення і усунення правопорушень¹.

Із запропонованим розумінням сутності державного, самоврядного та громадського контролю за охороною та використанням землі у цілому можна погодитись, оскільки в їх основі лежить система органів, які його здійснюють (державні, самоврядні та громадські). Натомість, крім цього основного критерію, у дефініціях варто було б передбачити й межі наданих суб'єктам контролю та (або) нагляду владних повноважень, які досить різні. Наприклад, якщо порівнювати повноваження спеціально уповноважених органів виконавчої влади, які мають право накладати стягнення за порушення земельного законодавства, та громадські організації, які такого права, як правило, не мають. Крім того, С. Хом'яченко серед суб'єктів загального (загальнодержавного) контролю у сфері земельних відносин помилково називає органи прокуратури². Не можемо також погодитись із вченою у тому, що самоврядний контроль спрямований на виявлення стану використання земель лише комунальної власності³. На нашу думку, самоврядний контроль спрямований на виявлення стану використання

¹ 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 186.

² 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 93.

³ Там само. — С. 185.

земель усіх форм власності в межах територій органів місцевого самоврядування.

Аналіз вищенаведених підходів науковців щодо класифікації контролю та (або) нагляду надав змогу зробити такі висновки:

1. Вичерпний перелік видів контролю та (або) нагляду дати неможливо, оскільки, наприклад, за такими критеріями як його об'єкт та предмет їх може бути безліч. Проте, жодна із запропонованих науковцями класифікацій контролю та (або) нагляду не передбачала такий критерій як територія здійснення контролю та (або) нагляду, відповідно до якого він може бути: загальнодержавним, регіональним чи локальним. Зазначений критерій може бути взятий за основу під час підготовки відповідних програм (загальнодержавних, регіональних чи локальних) розвитку земельних відносин на конкретний період, які обов'язково повинні містити перелік заходів із удосконалення контрольно-наглядової діяльності.

2. Аналіз існуючої практики поділу контролю на певні види показав, що якогось єдиного правила (загальноприйнятих критеріїв для його класифікації) не існує. Натомість, найбільш поширеним критерієм класифікації контролю та (або) нагляду, який використовується усіма вченими, є суб'єкт його здійснення. Такий же критерій класифікації контролю чи нагляду використовується у чинному законодавстві. Наприклад, у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» зазначається, що система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових

органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю¹. Подібний підхід використано у спеціальному законодавстві з досліджуваних питань: Земельному кодексі України², Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»³, «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁴, «Про землеустрій»⁵, «Про охорону земель»⁶, «Про меліорацію земель»⁷ та ін.

3. Поширеною помилкою, яку допускають переважна більшість авторів, що досліджували подібну проблематику, є віднесення до видів контролю прокурорського нагляду, з чим не можемо погодитись. Подібної помилки допускається і законодавець, називаючи серед суб'єктів цивільного контролю органи прокуратури (ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави»)⁸.

4. Має місце ототожнення між такими

¹ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

² Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

³ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

⁴ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

⁵ Про землеустрій : Закон України : від 2.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

⁶ Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

⁷ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90.

⁸ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

категоріями як «вид контролю» та «форма контролю» або між ними не проводиться чітке розмежування, у зв'язку з чим одні і ті ж контрольні дії називаються видами чи формами контролю¹.

5. Поділяємо висловлену у науковій літературі думку про те, що усі критерії класифікації контролю та (або) нагляду мають право на існування, оскільки дозволяють ширше характеризувати його сутність. Так, О. Андрійко наголошує на тому, що «застосування різноманітних ознак класифікації дозволяє проаналізувати явище державного контролю у широкому обсязі та виділити особливості, роль і призначення окремих його видів².

Відсутність єдиного підходу щодо визначення видів контролю та (або) нагляду (контрольно-наглядової діяльності) характерне і для чинного законодавства, яке регулює земельні відносини. Наприклад, Земельний кодекс України регламентує такі види контролю за використанням та охороною земель: державний, самоврядний та громадський³. Подібне розуміння видів контролю за використанням та охороною земель властиве Закону України «Про охорону земель»⁴.

У Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль класифікується залежно від повноважень спеціально уповноважених органів виконавчої влади та сфери їх владного впливу, у зв'язку з чим він

¹ Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 144.

² Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 390 с. — С. 135.

³ Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

⁴ Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

поділяється на: контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів¹.

У Законі України «Про землеустрій» регламентуються такі види земельного контролю як державний та самоврядний². Окрема стаття цього закону присвячена регулюванню «авторського нагляду за виконанням проектів землеустрою» (ст. 64), який здійснюється розробниками документації із землеустрою і передбачає перевірку повноти та якості виконання заходів, окремих рішень, передбачених цією документацією, а також вимог нормативно-правових актів з питань здійснення землеустрою³, і який, незважаючи на його назву, варто розглядати як громадський контроль.

У Законі України «Про меліорацію земель» зазначається, що «державний контроль за дотриманням правил експлуатації меліоративних систем і використанням меліорованих земель здійснюють у межах своїх повноважень центральні органи виконавчої влади та їх органи на місцях, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ч. 1, 2 ст. 5.

² Про землеустрій : Закон України : від 2.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282. — Ст. 60, 61.

³ Там само.

сільських, селищних, міських рад»¹, у зв'язку з чим можна зробити висновок про ототожнення законодавцем державного та самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

На нашу думку, основне призначення будь-якої класифікації, зокрема, і видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, повинно мати практичну спрямованість, тобто не лише теоретичне, а й практичне значення. У зв'язку з цим, вважаємо, що найбільшу практичну цінність буде мати класифікація контрольно-наглядової діяльності за таким критерієм як суб'єкт її здійснення, за яким доцільно виокремити три її види:

1) державна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин;

2) самоврядна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин;

3) громадська контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин.

Вважаємо, що вищенаведені три основні види контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, які здійснюються державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, передбачають використання ними й інших її видів, а саме: парламентської, президентської, з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів, громадських організацій; зовнішньої або внутрішньовідомчої контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; постійної або тимчасової; попередньої, поточної чи подальшої; гласної чи негласної; одноосібної чи колективної; загальної чи спеціальної; відомчої, міжвідомчої чи надвідомчої тощо.

Розглянемо виокремленні нами три основні види контрольно-наглядової діяльності у сфері

¹ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ст. 27.

земельних відносин (державної, самоврядної та громадської) більш детально.

Основна особливість кожного із названих видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що вона здійснюється відповідними колом суб'єктів: державних, самоврядних чи громадських. Так, згідно зі ст. 188 Земельного кодексу України, «*державний контроль* за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів»¹. Подібне визначення державного контролю за використанням та охороною земель надається в ст. 19 Закону України «Про охорону земель»².

На нашу думку, таке розуміння державного контролю за використанням та охороною земель є небездоганими, оскільки у ньому акцентується увага на так званих спеціалізованих органах виконавчої влади, які його здійснюють, і то не на всіх. Проте, беззаперечним є те, що контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин, крім зазначених спеціальних органів виконавчої влади, наділені й інші суб'єкти виконавчої влади, законодавчої влади (парламентський контроль) та судової влади (судовий контроль). Контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин наділений і Президент України.

Так, загальними контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин, крім зазначених спеціальних органів виконавчої влади (з

¹ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

питань земельних ресурсів; з питань екології та природних ресурсів; з питань аграрної політики), наділені й інші, а саме Кабінет Міністрів України як вищий орган державної виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади (міністерства та відомства) у межах наданих їм повноважень; місцеві органи державної виконавчої влади — державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах цих міст.

Що стосується парламентської контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, яка здійснюється Верховною Радою України, то відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень вона, безпосередньо або через створені нею органи (парламентський Комітет з питань аграрної політики і земельних ресурсів, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) здійснює контроль та (або) нагляд за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і Державного бюджету України, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

У науковій літературі справедливо акцентується увага на тому, що парламентський контроль є «особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні, оскільки його метою є: встановлення не тільки відповідності діяльності на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України, а й доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності; виявлення відхилень від конституційних вимог, державних

програм; визначення причин незаконної або недоцільної діяльності та засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об'єкта контролю; виявлення передумов притягнення винних до відповідальності»¹.

На нашу думку, особливість парламентського контролю полягає у тому, що він реалізується під час законотворчої діяльності (прийняття законодавчих актів, зокрема, і тих, які передбачають різні види та форми контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин). Верховна Рада України, а також її спеціалізовані суб'єкти контрольно-наглядової діяльності (комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) не можуть втручатися в оперативно-господарську діяльність підконтрольного об'єкта й самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, у зв'язку з чим їх повноваження ближчі до наглядових, ніж контрольних. Винятком хіба що є прийняття законодавчого акта, яким один державний орган ліквідується, а його функції скасовуються або передаються іншому.

До повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належать: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 365.

Конституції України, які безпосередньо пов'язані із реалізацією Верховною Радою України контрольно-наглядових повноважень¹.

Поряд з Верховною Радою України, яка здійснює парламентську контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, функціонують спеціалізовані суб'єкти контрольно-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 у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

До форм реалізації контрольно-наглядових повноважень Верховної Ради України у сфері земельних відносин можна віднести депутатський запит, право народного депутата України брати участь у перевірках додержання законів державними органами й органами об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, на участь у депутатському розслідуванні, відвідувати будь-які державні органи та об'єднання громадян, підприємства, установи й організації з питань своєї депутатської діяльності, тощо. Однією із ефективних форм здійснення парламентської контрольно-наглядової діяльності за використанням та охороною земель є парламентські слухання². Наприклад, 13 січня 2003 року відбулися парламентські слухання про стан дотримання вимог природоохоронного

¹ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 6.

² 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 96.

законодавства, під час яких було наголошено на недостатній увазі, що приділяється охороні земельних ресурсів, раціональному їх використанню, збереженню та відтворенню родючості ґрунтів¹.

Контрольно-наглядові повноваження Верховної Ради України, її комітетів, депутатів, Рахункової палати закріплено в Регламенті Верховної Ради України, а також у відповідних законодавчих актах України.

Іншим підвидом державної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є судова, яку здійснюють спеціальні суб'єкти, які наділені судовою владою, — суди (судді). Сфера контрольно-наглядового впливу судової влади, насамперед відрізняється її завданнями, а саме відправленням правосуддя. Оскільки контрольно-наглядова діяльність суду полягає у розв'язанні певного правового спору, то і його контрольно-наглядові повноваження носять юрисдикційний характер. Однією з особливостей контрольно-наглядової діяльності суду є те, що вона: по-перше, носить періодичний характер, оскільки здійснюється не постійно, а лише під час розгляду кримінальних, адміністративних, цивільних, господарських та ін. справ; розгляду скарг та позовів осіб, які звернулися до суд; по-друге, реалізується під час прийняття окремої ухвали, що має загальнообов'язкову силу.

Отже, варто погодитись із С. Хом'яченко, що «контроль органів судової влади — це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій..., а основний зміст судового контролю як способу забезпечення законності у сфері земельних

¹ Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні : Постанова Верховної Ради України : від 20.02.2003 р., № 565-IV // Голос України. — 2003. — 18 березня. — № 52.

відносин полягає у правовій оцінці, яку дає суд, дій і рішень органів державного управління та їх посадових осіб, а також громадян. Якщо при цьому встановлюється порушення законності, то судовий орган вживає відповідні заходи і притягує винних до відповідальності»¹.

Вищенаведене дає підстави визначити *державну контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин* як таку, що здійснюється органами державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), суб'єкти якої наділені різним об'ємом контрольню-наглядових повноважень, які спрямовані на забезпечення додержання в державі земельного законодавства.

Завершуючи характеристику державної контрольню-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, головним під час якої стало уточнення кола суб'єктів, які її здійснюють, пропонуємо ч. 1 ст. 188 Земельного кодексу України, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про охорону земель» викласти в такій редакції:

«Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється органами державної влади в межах покладених на них завдань, функцій та повноважень, визначених законом.

Спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, є: центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів; центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів; центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики».

¹ 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 97.

Відповідною статтею пропонуємо доповнити Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Запропоновані зміни та доповнення до Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» сприятимуть розумінню того, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють не лише спеціальні органи виконавчої влади (з питань земельних ресурсів; з питань екології та природних ресурсів; з питань аграрної політики), а й інші органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади), Президент України, органи законодавчої та судової влади.

Головною особливістю *самоврядної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин*, так само як і державної, є система суб'єктів, які її здійснюють. Проте, на відміну від першої, суб'єкти самоврядної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин отримали чітке законодавче визначення. Так, відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України та ст. 20 Закону України «Про охорону земель», самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами¹, повноваження яких закріплені в окремих статтях названих та інших законодавчих актів, які регулюють земельні відносини, і які, разом із повноваженнями суб'єктів державної та громадської контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, ми плануємо охарактеризувати у

¹ Див.: Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27 ; Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

розділі 3 дисертації.

Варто погодитись із думкою С. Хом'яченко, яка відзначає, що основна різниця між державним та самоврядним контролем полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель¹.

Контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин наділені ради всіх рівнів. Що стосується їх виконавчих органів (виконавчих комітетів), то відповідними повноваженнями наділені лише виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Відповідно, 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 у землевласників і землекористувачів документів, що підтверджують їхні права на землю, проектною документації, тощо².

Вищенаведене дає підстави визначити *самоврядну контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин* як таку, що здійснюється органами місцевого самоврядування з метою забезпечення належного використання та охорони

¹ 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 168.

² 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с. — С. 169.

земель, додержання земельного, екологічного та іншого законодавства (наприклад, податкового, бюджетного тощо) у сфері земельних відносин в межах підвідомчих їм територій.

Останнім видом контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, який ми хочемо охарактеризувати у цьому підрозділі, є громадська, суб'єктами якої є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, окремі громадяни. У науковій літературі¹ та національному законодавстві² в переважній більшості випадків використовується термін «громадський контроль». Натомість, така його назва мало відповідає сутності та змісту контролю, оскільки його суб'єкти у переважній більшості випадків не мають владно-розпорядчих повноважень, а рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер. Як вірно відмічає Д. Скрильников, «громадські інспектори за використанням та охороною земель можуть мати лише ту частину повноважень державних інспекторів, яка не передбачає виконання функції притягнення порушників земельного законодавства до юридичної відповідальності. Громадські об'єднання та громадські інспектори можуть мати лише право виявити факт земельного

¹ Див.: Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 267 ; Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. — С. 531.

² Див.: Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366 ; Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27; Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

правопорушення чи факт нераціонального використання земель, попередити правопорушення чи настання негативних наслідків, зібрати та узагальнити певну інформацію і передати її державним органам для вжиття попереджувальних або інших заходів, а також вимагати вжиття відповідних заходів»¹. Подібну точку зору висловлює В. Гаращук, який зазначає, що «діяльність громадських контролюючих органів назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю — право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності»².

Відповідно до ст. 190 Земельного кодексу України, громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах³. Таке ж розуміння громадського контролю за використанням та охороною земель міститься у ст. 21 Закону України «Про охорону земель»⁴.

Беручи до уваги те, що громадський контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися не лише громадськими інспекторами,

¹ Скрильников Д. В. Громадський контроль в галузі охорони довкілля / Д. В. Скрильников // Екологічний контроль: питання теорії і практики. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — 1999. — 109 с. — С. 89.

² Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с. — С. 170–171.

³ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27

⁴ Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

а й громадськими організаціями, трудовими колективами, органами самоорганізації населення, зборами громадян за місцем проживання, окремими громадянами, відповідні зміни та доповнення необхідно внести до чинного законодавства. У зв'язку з цим, пропонуємо ч. 1 ст. 190 Земельного кодексу України, ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону земель» викласти в такій редакції:

«Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадянами та їх об'єднаннями в порядку, визначеному чинним законодавством».

Зазначене законодавче положення повинно отримати подальшу нормативну деталізацію в одній із постанов Кабінету Міністрів України за назвою «Положення про контрольню-наглядову діяльність громадян та їх об'єднань у сфері земельних відносин», в якому повинні бути визначені: організаційні форми участі громадян та їх об'єднань у зазначеній сфері, їх загальні завдання, функції, повноваження (права та обов'язки) та відповідальність, умови та порядок взаємодії та координації між ними і відповідними державними органами.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо *громадську контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин визначити як таку, що здійснюється громадянами та їх об'єднаннями з метою спостереження за додержанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами земельного законодавства.*

На завершення підкреслимо, що ефективність контрольню-наглядової діяльності із забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного

законодавства України залежить від паритетного використання трьох її видів (державної, самоврядної та громадської), оскільки применшення ролі однієї з них призведе до отримання необ'єктивної та недостовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин.

Висновки до розділу 1

Підтримано думку переважної більшості адміністративістів про те, що універсальними способами (засобами) забезпечення законності є контроль, нагляд та розгляд звернень громадян. Усі інші способи (засоби, юридичні гарантії) забезпечення законності, крім юридичної відповідальності, які називаються науковцями, є більше умовами (передумовами, факторами) додержання законодавства, ніж його способами.

Аналіз основних наукових підходів щодо розмежування контролю й нагляду чи, навпаки, їх ототожнення дав можливість стверджувати, що нагляд у широкому його розумінні як діяльності із спостереження та перевірки є передумовою, підфункцією чи стадією контролю або його окремою формою. Виходячи з того, що переважна більшість суб'єктів одночасно наділяються як контрольними, так і наглядовими повноваженнями, зроблено висновок про доцільність використання терміну «контрольно-наглядова діяльність».

Контрольно-наглядову діяльність у сфері державного управління визначено як таку його неправову форму, яка присутня на всіх без винятку стадіях управлінського процесу, поширюється на всі його сфери, є основним фактором, який дисциплінує поведінку як у сфері державного управління, так і у

суспільстві взагалі, здійснюється (реалізується) значним колом державних, самоврядних та громадських суб'єктів, які наділені різним об'ємом контрольно-наглядових повноважень.

До особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері державного управління віднесено такі:

1) вона є основним та найефективнішим способом забезпечення законності;

2) є неправовою формою державного управління, натомість, її застосування регулюється як законодавчими, так і підзаконними правовими актами;

3) поширюється на всі сфери державного управління;

4) здійснюється (реалізується) у різних формах, основною серед яких є перевірка;

5) є самостійною функцією управління, за допомогою якої суб'єкт управління не лише має можливість коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату;

6) присутня на всіх без виключення стадіях управлінського процесу;

7) здійснюється повсякденно й безперервно широким колом державних, самоврядних та громадських суб'єктів, які наділені відповідним об'ємом повноважень;

8) є «зворотним зв'язком» між суб'єктом, який має контрольно-наглядові повноваження, і підконтрольно-наглядовим об'єктом;

9) є основним фактором, який дисциплінує поведінку як у сфері державного управління, так і у суспільстві взагалі;

10) дозволяє виявити як позитивні, так і негативні аспекти діяльності, а її результатом є не лише сприяння у застосуванні заходів примусу, що

характерне для наглядових повноважень чи фактичне застосування заходів примусу, що характерне для контрольних повноважень, а й надання допомоги підконтрольно-піднаглядній структурі в наведенні порядку.

Контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин визначено як таку, що здійснюється державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, які наділені різним об'ємом контрольних повноважень, з метою забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства.

До ознак контрольної діяльності у сфері земельних відносин запропоновано віднести такі:

1) має власну мету — забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, та завдання, серед яких: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин; забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ресурсів; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності; виявлення факторів, що сприяють виникненню недоліків у сфері земельних відносин, розроблення заходів щодо їх подолання, а також позитивного досвіду з метою його подальшого розповсюдження;

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.

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. У той же час і самі принципи повинні відповідати певним вимогам, а саме бути науково обґрунтованими, нормативно закріпленими, носити не лише теоретичне, а й практичне спрямування.

Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин були визначені як основні ідеї, положення, вимоги, що є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами та стосуються всіх видів, форм, напрямів і методів контрольно-наглядової діяльності, організаційно-правових основ її здійснення.

Аналіз законодавчих актів та наукової літератури, в яких наводиться перелік принципів контролю та (або) нагляду, 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'єкта, об'єкта та предмета. До загальних принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин запропоновано 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. Особливість спеціальних принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що вони характерні для усіх її видів незалежно від її суб'єкта, об'єкта та предмета. До таких принципів запропоновано віднести: науковість; плановість; систематичність; об'єктивність; професіоналізм; спеціалізацію; комплексність; неупередженість; дієвість; оперативність; офіційність; принцип взаємодії; економічність.

Обґрунтовано, що основне призначення будь-якої класифікації, зокрема, і видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, повинно мати практичну спрямованість, тобто не лише теоретичне, а й практичне значення. У зв'язку з цим, вважаємо, що найбільшу практичну цінність буде мати класифікація контрольно-наглядової діяльності за таким критерієм як суб'єкт її здійснення, за яким доцільно виокремити три її види:

1) державна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин;

2) самоврядна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин;

3) громадська контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин.

Вважаємо, що вищенаведені три основні види контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, які здійснюються державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, передбачають використання ними й інших її видів, а саме: парламентської, президентської, з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів, громадських організацій; зовнішньої або внутрішньовідомчої контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; постійної або тимчасової; попередньої, поточної чи подальшої; гласної чи негласної; одноосібної чи колективної; загальної чи спеціальної; відомчої, міжвідомчої чи надвідомчої, тощо.

Наголошено на тому, що ефективність контрольно-наглядової діяльності із забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України залежить від паритетного використання трьох її видів (державної, самоврядної та громадської), оскільки применшення ролі однієї із них призведе до отримання необ'єктивної та недостовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин.

Запропоновано зміни та доповнення до нормативно-правових актів із досліджуваних питань, зокрема:

1) уточнення системи суб'єктів, які здійснюють державну контрольно-наглядову діяльність, дало змогу ч. 1 ст. 188 ЗК України та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про охорону земель» викласти у такій редакції: «Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється органами державної влади в межах покладених на них завдань, функцій

та повноважень, визначених законом. Спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, є: центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів; центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів; центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики»;

2) беручи до уваги те, що громадський контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися не лише громадськими інспекторами, а й громадськими організаціями, трудовими колективами, органами самоорганізації населення, зборами громадян за місцем проживання, окремими громадянами, запропоновано ч. 1 ст. 190 ЗК України та ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону земель» викласти в такій редакції: «Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадянами та їх об'єднаннями в порядку, визначеному чинним законодавством». Крім того, зроблено висновок, що зазначене законодавче положення повинно отримати подальшу нормативну деталізацію в одній із постанов Кабінету Міністрів України за назвою «Положення про контрольню-наглядову діяльність громадян та їх об'єднань у сфері земельних відносин», в якому повинні бути визначені: організаційні форми участі громадян та їх об'єднань у зазначеній сфері, їх загальні завдання, функції, повноваження (права та обов'язки) та відповідальність, умови та порядок взаємодії та координації між ними і відповідними державними органами.

РОЗДІЛ 2

Адміністративно-правова характеристика земельних відносин як предмета адміністративно-правового регулювання

2.1. Поняття та особливості земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання

Питання аналізу земельних відносин як особливого об'єкта адміністративно-правового регулювання викликає сьогодні науковий і практичний інтерес за цілою низкою підстав. У сучасній науці наразі є певна різниця в поглядах на шляхи, способи й межі державного регулювання цих правовідносин. Декілька точок зору існує щодо низки принципів питань державного регулювання земельних відносин, зокрема, дискусійним є значення самого поняття «земельні відносини», його змісту стосовно адміністративно-правових аспектів регулювання даного виду правовідносин, визначення його особливостей і форм, у тому числі й контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

У найзагальнішому вигляді під земельними відносинами розуміються врегульовані нормами права суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Саме таке визначення земельних відносин дають чинний Земельний кодекс України¹, а також ціла низка сучасних вітчизняних та зарубіжних вчених². Як

¹ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Див.: Крассов О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. — М. : Юристъ, 2000. — 623 с. — С. 100 ; Земельное право : учебник / авт. кол. : Г. Е. Быстров, А. В. Бабанов, Р. К. Гусев ; отв. ред. Г. Е. Быстров, Р. К. Гусев. — М. : Проспект, 2006. — 712 с. — С. 75 ; Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с. — С. 157.

суспільні відносини, вони мають такі загальні ознаки як впорядкованість, тривалий характер, наявність в учасників особливих соціальних ролей стосовно землі. Ознаками земельних відносин як правових відносин є те, що їх виникнення, зміна або припинення засновані на нормах, які регулюють відносини з приводу землі, а також те, що реалізація цих норм забезпечується державою¹. Загальний зміст соціальних ролей у земельних правовідносинах виявляється у наявності в учасників цих правовідносин відповідних прав і обов'язків, спрямованих на забезпечення інтересів, пов'язаних із використанням землі. Таким чином, у найзагальнішому вигляді земельні правовідносини можна розглядати як такі відносини, що виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з урегулюванням соціально значущих, захищених правом інтересів щодо використання землі з метою забезпечення основних потреб життя суспільства². Відносячи до основних моментів, що дозволяють окреслити коло земельних відносин, які можуть бути предметом регулювання, те, що це, по-перше, суспільні відносини, по-друге, вольові відносини, по-третє, їх об'єктом є земля, В. Петров безпосередньо визначає земельні відносини як вольові суспільні відносини, що мають своїм єдиним об'єктом землю³, а Н. Станкевич — як вольові суспільні відносини, що складаються з приводу землі як особливого об'єкта господарської та іншої діяльності⁴. Інші вчені

¹ Галиновская Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений : монография / Е. А. Галиновская. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, юр. фирма «КОНТРАКТ», 2009. — 320 с. — С. 29.

² Там само. — С. 37.

³ Земельное право России : учебник / под ред. В. В. Петрова. — М. : Стоглав, 1995. — 300 с. — С. 4.

⁴ Станкевич Н. Г. Земельное право : учебное пособие / Н. Г. Станкевич. — Минск : Книжный дом, 2003. — 544 с. — С. 13.

намагаються визначити земельні відносини через перелік суб'єктів або виокремлення основних видів даних відносин. Так, Л. Антіпова під земельними відносинами розуміє відносини між громадянами, юридичними особами, органами місцевого самоврядування та органами державної влади з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами¹. Г. Гриценко та Н. Вайцель розглядають земельні відносини як складний комплекс взаємодії між суб'єктами права власності на землю з приводу володіння, користування та розпорядження нею як обмеженим природним ресурсом, засобом виробництва, майном та товаром².

Проте, уявляється, що найбільш доцільним є чітке та повне визначення основних видів даних відносин, адже обмеження земельних правовідносин лише суспільними відносинами з приводу володіння, користування і розпорядження землею, тобто такими відносинами, які складають зміст права власності на землю, значно звужує їх зміст, призводить до складнощів у практиці правозастосування у даній сфері правовідносин.

Слід підкреслити, що за своїм складом сучасні земельні відносини є досить неоднорідними. Окрім відносин, що виникають з приводу володіння, користування і розпорядження землею, можна, зокрема, виокремити відносини, пов'язані з охороною земель, відтворенням і підвищенням родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду, контролем за дотриманням законності у даній сфері та ін. Тож закріплений у Земельному кодексі України перелік видів земельних відносин не є вичерпним.

¹ Антіпова Л. І. Залучення зарубіжного досвіду організації земельно-орендних відносин / Л. І. Антіпова // Економіка АПК. — 2007. — № 1. — С. 147–153.

² Гриценко Г. М. Роль органів місцевого самоуправління в управленні земельними отношениями / Г. М. Гриценко, Н. В. Вайцель // Вестник Алтайского гос. аграрного ун-та. — 2010. — № 7 (69). — С. 113–116.

Більш того, зазначений підхід до визначення змісту земельних правовідносин досить гостро критикується у сучасній науці земельного права¹. Так, зауважується, що визначення ч. 1 ст. 2 не відповідає навіть змісту самого Земельного кодексу, яким регулюються не лише відносини власності на землю, а й інші різновиди земельних відносин². В. Андрейцев підкреслює, що існуюче законодавче регулювання земельних відносин є невдалим, некоректним і неповним, а також таким, що звужує їх межі, зміст, позбавляє можливостей їх адекватного і реального втілення, оскільки воно може бути застосоване тільки щодо однієї групи відносин — відносин права власності на землю. На думку вченого, таке беззмістовне визначення земельних правовідносин призводить до звуження його методологічного значення та суттєвого обмеження практичного застосування³.

Зазначимо, що земельними слід визнавати, окрім відносин власності, ще багато інших різновидів суспільних відносин. Зокрема, земельні відносини охоплюють суспільні відносини, пов'язані з охороною земель, їх відтворенням, підвищенням родючості ґрунтів, застосуванням відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин⁴, раціональним використанням, здійсненням

¹ Див. : Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 1 березня 2013 р. / [за заг. ред. В. І. Курило]. — К. : Центр учбової літератури, 2013. — 536 с. ; Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. І. Титова // Право України. — 2002. — № 4. — С. 70–77.

² Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 1 березня 2013 р. / [за заг. ред. В. І. Курило]. — К. : Центр учбової літератури, 2013. — 536 с. — С. 10.

³ Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — 600 с. — С. 34.

⁴ Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. І. Титова // Право України. — 2002. — № 4. — С. 70–77.

управління у сфері земельних відносин¹, тощо. Уточнюючи зміст сучасних земельних відносин, О. Мірошніченко пропонує визначати земельні відносини як «засновані на власності на землю суспільні відносини, що виникають з приводу використання, управління та охорони землі як особливого природного ресурсу»². Як вважають В. Семчик, П. Кулинич та М. Шульга, земельні правовідносини варто визначати як суспільні відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, організаціями і громадянами, а також організаціями і громадянами між собою щодо розподілу, використання та охорони земель³. Б. Єрофеев визначає земельні відносини як відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями, установами, громадянами з приводу володіння, користування та розпорядження землею, земельними ділянками, а також з приводу державного регулювання земельних відносин⁴. Розширене визначення земельних відносин дає В. Носік, за яким земельні відносини — це «...врегульовані нормами та методами земельного, приватного, публічного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів

¹ Шульга М. В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи / М. В. Шульга // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 1 (36). — С. 115–124.

² Мірошніченко О. С. До постановки проблеми про визначення сутності земельних відносин / О. С. Мірошніченко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — Х. : Вид-во НУВС, 2003. — Вип. 23. — С. 271–275.

³ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 110.

⁴ Єрофеев Б. В. Земельное право России : учебник для академического бакалавриата / Б. В. Єрофеев ; науч. ред. Л. Б. Братковская. — 13-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство «Юрайт», 2014. — 667 с. — С. 24.

з охорони і раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб'єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави...»¹.

На думку Ю. Жарікова, попри те, що сучасні земельні відносини відрізняються складністю та різноманіттям, практично всі відносини з приводу землі можна звести до трьох основних видів — придбання землі, її використання та охорони. Таким чином, визначаючи правовідносини через перелік видів суспільних земельних відносин та суб'єктів правовідносин, вчений розглядає в цілому земельні правовідносини як відносини, що регулюються нормами права та виникають між органами державної влади, організаціями, приватними особами у зв'язку з придбанням, використанням та охороною землі². Р. Гусев пропонує таку підставу для об'єднання різних видів земельних відносин у єдине поняття як єдність мети їх правового регулювання, визначаючи земельні відносини як вольові суспільні відносини, що виникають з приводу землі і характеризуються триєдиною метою: забезпеченням найбільш раціонального використання земель, охороною земель, забезпеченням земельних прав і передбачених законом інтересів громадян та юридичних осіб³. На думку Л. Мілимко, земельні відносини являють собою врегульовані нормами права суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв'язку між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами — носіями суб'єктивних

¹ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с. — С. 153.

² Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская ; под ред. С. А. Боголюбова. — М. : ТК «Велби» ; Изд-во «Проспект», 2004. — 400 с. — С. 46.

³ Земельное право : учебник / авт. кол. : Г. Е. Быстров, А. В. Бабанов, Р. К. Гусев ; отв. ред. Г. Е. Быстров, Р. К. Гусев. — М. : Проспект, 2006. — 712 с. — С. 8.

прав, обов'язків, з метою забезпечення прав на земельні ділянки, а також на земельні частки (паї), на інформацію про землі, а також щодо раціонального використання, відновлення, охорони земель як природного ресурсу, в тому числі ґрунтів. Таким чином, зміст земельних відносин становлять:

– повноваження щодо володіння, користування, розпорядження землею;

– відносини щодо раціонального використання, відновлення та охорони земельних ресурсів;

– управління в цій сфері¹.

Слід відзначити позицію таких вчених як Д. Добряк, А. Мартин та С. Слюсаренко, які, виходячи з аналізу чинних земельно-правових норм, також наголошують на тому, що поряд із відносинами, які складають право власності на землю, функціонують також щонайменше дві форми земельних відносин, які розкривають їх зміст, а саме: відносини у сфері управління земельним фондом; відносини у сфері раціонального використання та охорони земель². Так, Д. Добряк і А. Мартин, зазначаючи, що земельні відносини не можна вважати виключно майновими, тобто відносинами з приводу володіння, користування і розпорядження землею, адже вони охоплюють, серед іншого, також і відносини у сфері державного управління земельними ресурсами, підкреслюють, що земля,

¹ Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 9.

² Див.: Слюсаренко С. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Слюсаренко ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2009. — 20 с. ; Добряк Д. С. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 4. — С. 5–10.

зберігаючи статус нерухомого майна, одночасно є основою життєдіяльності людей, базисним компонентом навколишнього природного середовища, а тому виступає об'єктом управлінських відносин, зокрема, відносин щодо проведення землеустрою, ведення земельного кадастру, оподаткування, контролю за використанням та охороною земель тощо¹. Держава забезпечує законодавче регулювання земельних відносин, розпорядження землями загальнодержавної власності України; встановлює порядок і середні ставки платні за використання землі, граничні розміри орендної плати за неї; організацію і здійснення державного контролю за використанням та охороною земель та їх моніторингу; встановлює основні положення землеустрою і порядку ведення державного земельного кадастру; розробляє державні програми щодо раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів тощо. С. Слюсаренко підкреслює, що відносини управління у земельній сфері (відносини, в яких беруть участь державні органи, що здійснюють управлінські повноваження) мають переважно адміністративно-правовий характер, але завдяки тому, що вони пов'язані з використанням землі як особливого об'єкта права власності, їх віднесено до земельно-правових відносин².

Таким чином, можна відзначити, що в законодавчому визначенні земельних відносин мають бути враховані такі важливі види суспільних

¹ Добряк Д. С. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 4. — С. 5–10.

² Слюсаренко С. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Слюсаренко ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2009. — 20 с. — С. 7.

земельних відносин як відносини з охорони та відтворення земель, контроль за дотриманням законності учасниками земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин та ін. Тож наразі існує необхідність законодавчого уточнення поняття «земельні відносини» шляхом включення до їх складу, окрім відносин із приводу володіння, користування і розпорядження землею, зазначених видів земельних відносин, які, маючи здебільшого адміністративно-правовий характер, більш широко окреслюють та розкривають їх зміст. Розглядаючи земельні відносини як об'єкт адміністративно-правового регулювання, маємо визначити їх не лише як особливі відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними особами та громадянами з приводу володіння, користування та розпорядження землею, але ще й як відносини з приводу державного регулювання відносин у даній сфері, у тому числі й щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, їх моніторингу, а також щодо дотримання усіма учасниками правовідносин земельного законодавства України.

Основними елементами земельних правовідносин, як і будь-яких інших правовідносин, є об'єкт (яким у земельних відносинах є земля в цілому, як узагальнюючий об'єкт, або ж її складові в межах держави, територіальних громад, окремих земельних ділянок, щодо яких виникають земельні правовідносини) та суб'єкти земельних правовідносин (тобто учасники правовідносин, наділені відповідними правами і обов'язками)¹. Зміст земельних правовідносин складає реалізація

¹ Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская ; под ред. С. А. Боголюбова. — М. : ТК «Велби» ; Изд-во «Проспект», 2004. — 400 с. — С. 45.

конкретними учасниками земельних правовідносин закріплених за ними суб'єктивних прав і обов'язків з приводу землі (земельної правосуб'єктності) відповідно до встановлених норм права¹. Суб'єктивне право являє собою можливість суб'єкта земельного правовідношення поводити себе у взаємостосунках з іншими суб'єктами земельних правовідносин у порядку і за правилами, встановленими нормами земельного права. Суб'єкт земельного правовідношення наділений правом не тільки здійснювати дії, передбачені законом, а й вимагати від зобов'язаної особи виконати певні дії. Отже, суб'єктивному праву одного суб'єкта земельних правовідносин кореспондує суб'єктивний обов'язок іншого суб'єкта права. Відповідно, суб'єктивний обов'язок учасника земельних правовідносин є мірою належної поведінки зобов'язаного учасника правовідношення. Він може полягати у здійсненні тих чи інших активних дій у галузі земельних відносин або в пасивних діях, коли зобов'язана сторона повинна утриматися від здійснення тих чи інших дій². Основні права та обов'язки учасників земельних правовідносин, що складають зміст цих правовідносин, визначаються цільовим призначенням земельної ділянки та завданнями, правовим режимом її використання та особливостями правового регулювання земельних відносин щодо конкретної земельної ділянки в межах земель відповідної категорії³.

Особливості земельних відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання

¹ Шеремет А. П. Земельне право України : навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Шеремет — [2-ге вид.]. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 632 с. — С. 66.

² Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 112.

³ Там само.

визначаються специфікою структури даних правовідносин. Оскільки земля, як справедливо зауважує В. Чиж, є складним об'єктом адміністративних правовідносин, то й суспільні відносини, що виникають з приводу земельних ресурсів, мають певну специфіку, а її учасники, наділені правами та обов'язками, є суб'єктами адміністративних правовідносин у земельній сфері¹.

Земельні відносини складаються між фізичними особами, юридичними особами і державою. Земельним кодексом України встановлено, що коло суб'єктів земельних відносин становлять громадяни, юридичні особи, а також органи місцевого самоврядування і державної влади (які представляють інтереси територіальних громад та держави)². Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності українського народу, тобто суб'єктом земельних відносин законом визнано і народ України³. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Таким чином, можна виокремити такі суб'єкти земельних правовідносин: український народ, держава, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та районні ради, місцеві ради та органи місцевого самоврядування, а також вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади, громадяни, юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного

¹ Чиж Ю. В. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. В. Чиж ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 22 с. — С. 7.

² Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

³ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

права. При цьому суб'єктами права власності на землю є:

- громадяни та юридичні особи приватного права — на землі приватного права;
- територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, — на землі комунальної власності;
- держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, — на землі державної власності¹.

Юридичні особи публічного права, зокрема, підприємства, установи та організації, що засновані на державній або комунальній власності, можуть бути суб'єктами земельних правовідносин із правом постійного або тимчасового користування земельними ділянками державної або комунальної власності². Конституцією України та Земельним кодексом України визначено обсяг прав і повноважень основних суб'єктів земельних правовідносин щодо здійснення прав власника від імені українського народу: Верховної Ради України³, Кабінету Міністрів України⁴, органів місцевого самоврядування⁵.

¹ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 120.

² Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 92.

³ Див.: Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 85 ; Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 6, 16, 150.

⁴ Див.: Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 116 ; Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 13, 146, 151.

⁵ Див.: Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 142, 143 ; Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 9, 12.

Ефективність адміністративно-правового регулювання земельних відносин і результативність адміністративно-правового контролю у даній сфері, зокрема, значною мірою зумовлюються специфікою землі як об'єкта земельних правовідносин. І. Денисенко відзначає, що земля — це основа матеріального добробуту суспільства, базис розміщення виробничих сил, джерело природних ресурсів¹. Дійсно, земля є матеріальною основою життя, вона займає унікальне місце в суспільно-політичній та економічній діяльності людей. Земля як природний ресурс є головним фактором життєзабезпечення населення, вона використовується як засіб виробництва в багатьох галузях народного господарства, складаючи основу здійснення господарської та іншої діяльності на території держави. Регулювання земельних відносин здійснюється, виходячи з того, що земля є природним об'єктом, природним ресурсом та нерухомим майном.

Як об'єкт правового регулювання, земля має такі особливості: вона не є продуктом людської праці; має власні унікальні властивості як найважливіший компонент природного середовища; являє собою достатньо складний господарський об'єкт, що має велику кількість різних властивостей, та відповідно входить до сфери регулювання різних галузей права.

До основних факторів впливу, похідних від особливостей землі, що визначають характер земельних відносин, необхідно віднести:

1) просторову обмеженість землі, яка обумовлює необхідність її розмежування;

¹ Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / І. Денисенко // Економіка природокористування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. — 261 с. — С. 234–240. — Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2011/Denysenko.pdf>.

- 2) наявність соціально-економічних форм землеволодіння та землекористування;
- 3) постійність розташування землі;
- 4) неоднорідність землі, яка обумовлює виникнення ренти та ціни землі¹.

Усталена природна неоднорідність землі породжує відповідну диференціацію правового режиму залежно від категорій, зон та інших особливостей земель. А. Череднікова відзначає, що земельні ресурси як об'єкти земельних відносин мають свою специфіку, що визначається такими параметрами, як географічне положення району та сукупність його природних характеристик, які обумовлюють характер використання землі; структура, якісний склад та чинне становище земель; існуючі розміри землекористування за різними категоріями сільськогосподарських товаровиробників та ін.² Ці характеристики мають важливе значення для розроблення конкретної моделі адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Відповідно до Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави³. Дане конституційне положення, що має принципове значення для регулювання усієї системи земельних відносин, знайшло своє відображення і в Земельному кодексі України, згідно з яким «земля

¹ Турченко М. М. Основні напрямки земельних відносин у контексті ринково-підприємницької трансформації аграрної сфери України / М. М. Турченко // Трансформація земельних відносин до ринкових умов господарювання : матеріали Других регіональних річних зборів Північно-Східного відділення Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників, 5 лютого 2009 р., м. Харків. — Х. : ХНТУСГ, 2009. — 222 с. — С. 71–75.

² Череднікова А. О. Развитие земельных отношений как фактор повышения эффективности сельскохозяйственного производства / А. О. Череднікова. — Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР, 2005. — 161 с. — С. 6.

³ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 14.

являє собою один з компонентів довкілля, найважливіший природний ресурс, що впродовж всієї історії використовувався для задоволення різних потреб»¹. Відповідно до чинного законодавства, землі в Україні поділяються на визначені законодавством категорії, земельні угіддя і земельні ділянки². Виходячи з цього поділу, об'єктом земельних правовідносин можуть бути землі, що належать до державної і комунальної власності, землі відповідної категорії, земельні угіддя і земельні ділянки.

Таким чином, специфічні особливості землі як об'єкта земельних відносин завдають визначальний вплив на зміст, а також на обсяг прав і обов'язків суб'єктів правовідносин у даній сфері. За визначеними ознаками можна виокремити такі групи об'єктів земельних правовідносин: а) всі землі держави (державного фонду); б) землі територіальних громад; в) землі юридичних осіб; г) землі відповідних категорій за цільовим призначенням; ґ) конкретно визначені земельні угіддя і земельні ділянки³.

Особливості землі як об'єкта земельних відносин, її різне (господарське, природоохоронне, територіальне або соціальне) призначення зумовлюють виникнення цілої низки різноманітних земельних правовідносин. З метою забезпечення найбільш оптимальної системи адміністративно-правового регулювання земельних правовідносин виникає необхідність їх класифікації. У сучасній науці земельні правовідносини найчастіше класифікують за інститутами земельного права, залежно від їх матеріального або процесуального

¹ Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Там само.

³ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 114.

характеру, а також за підставами виникнення прав на землі та земельні ділянки, за суб'єктним і об'єктним складом¹. І. Краснова пропонує розподіляти земельні правовідносини на види залежно від основних інститутів земельного права: на правовідносини власності на землю, землекористування, державного управління землями, правовідносини з приводу охорони земель та притягнення до юридичної відповідальності². Ю. Жаріков використовує два основних критерії — ступінь взаємного обов'язку суб'єктів та характер правовідносин, виокремлюючи такі види земельних відносин як відносини рівноправності та відносини підпорядкованості, процесуальні і матеріальні земельні відносини³. О. Галиновська, намагаючись класифікувати земельні правовідносини залежно від правової форми забезпечення конкретних інтересів у використанні землі, виокремлює відносини з приводу: права власності на землю, охорони землі, землеустрою, кадастрового обліку та державної реєстрації прав на земельні ділянки, земельного контролю, притягнення до відповідальності за порушення земельного законодавства⁴. А. Шеремет відповідно до основного господарського призначення земель виділяє відносини, що складаються у процесі сільськогосподарського виробництва, під час використання землі в промисловості і будівництві, в

¹ Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — 600 с.

² Земельное право : учебник / авт. колл.: Г. Е. Быстров, А. В. Бабанов, Р. К. Гусев ; отв. ред. Г. Е. Быстров, Р. К. Гусев. — М. : Проспект, 2006. — 712 с. — С. 75.

³ Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская; под ред. С. А. Боголюбова. — М. : ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2004. — 400 с. — С. 45.

⁴ Галиновская Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений : монография / Е. А. Галиновская. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, юр. фирма «КОНТРАКТ», 2009. — 320 с. — С. 197.

лісовому господарстві, у разі розподілу і використання земель населених пунктів; за функціональним призначенням земель — регулятивні та правоохоронні; за характером відносин — матеріальні, що виникають внаслідок господарської діяльності, і процесуальні, які виникають на підставі процесуальних норм; за ступенем взаємних зобов'язань учасників правовідносин — відносини рівноправності (партнерські) і відносини підлеглості¹. За своїм юридичним змістом найбільш складними уявляються ті земельні правовідносини, в яких реалізуються права держави як власника землі². Найбільш широку типологію земельних відносин надає у своєму дослідженні Л. Мілімко, яка пропонує виокремлювати види відносин за такими класифікаційними критеріями:

- за характером обов'язку: активного і пасивного типу;
- за ступенем визначеності суб'єктів: абсолютні й відносні;
- за кількісним складом суб'єктів: прості (два суб'єкти), складні (більше двох суб'єктів);
- залежно від елемента юридичної норми, який буде застосовано: регулятивні й охоронні;
- за сферою дії: у сфері публічного права і у сфері приватного права;
- за цільовим призначенням земель відносини щодо: земель сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення,

¹ Шеремет А. П. Земельне право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Шеремет. — [2-ге вид.]. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 632 с. — С. 68–70.

² Там само. — С. 69.

водного фонду, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення;

– за обсягом прав та обов'язків учасників відносини, що складаються у зв'язку із виникненням, реалізацією, зміною та припиненням: права власності на землю, права загального землекористування, права постійного землекористування, права оренди землі, права земельного сервітуту та ін.;

– за сферою правової регламентації: у сфері матеріального права і процесуального права;

– за конкретним об'єктом правового регулювання відносини, об'єктом яких є: земельна ділянка та права на неї, в тому числі на земельну частку (пай), земля як природний ресурс, у тому числі ґрунти, інформація про землі та права на них;

– за підставою набуття у власність: приватизаційні і не приватизаційні¹.

Специфіка земельних відносин вимагає обов'язкової участі держави в їх регулюванні. Це зумовлюється об'єктивною необхідністю забезпечення експлуатації землі як основного підґрунтя існування держави. Вже сам факт визнання землі особливим об'єктом правовідносин накладає на власників землі, землекористувачів особливий відбиток, коли їх поведінка під час реалізації своїх прав як учасників земельних відносин зазнає суттєвих обмежень в інтересах суспільства або певних соціальних груп. Встановлення відповідних обмежень поведінки суб'єктів земельних відносин відбувається шляхом втручання держави у ці правовідносини. Знаходження оптимальної міри державного (публічного) впливу на поведінку учасників земельних

¹ Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 10.

відносин з метою гармонізації інтересів окремого індивіда, соціальної групи, суспільства є центральною проблемою адміністративно-правового регулювання земельних відносин, вирішення якої здійснюється державою за допомогою системи заходів, спрямованих на створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння й користування землею¹.

Слід погодитися з думками сучасних вітчизняних дослідників про те, що у процесі реформування земельних відносин роль держави є визначальною. Саме держава ініціює реформи у даній сфері, визначає їх стратегію, напрямки реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази², а створення і практична реалізація цілісної системи державного управління земельними ресурсами є однією з головних умов, що визначає стабільність політичного, соціального й економічного розвитку української держави³. Більш того, маємо зауважити, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин роль держави в їх регулюванні має посилюватись. Це зумовлюється цілою низкою інших факторів, серед яких науковці найчастіше виділяють такі:

– необхідність формування нового правового поля, що базується на прийнятих у даній сфері законодавчих актах;

¹ Новикова С. Н. Система органов исполнительной власти в государственном управлении земельными ресурсами: этапы становления, тенденции развития / С. Н. Новикова // Вестник ТОГУ. — 2010. — № 1 (16). — С. 235–244.

² Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 4 (47). — С. 85–90. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/11.pdf>.

³ Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія «Управління», 2011. — Вип. 2. — С. 234–243.

- необхідність розроблення економічних програм розвитку аграрного сектора з метою надання суб'єктам господарської діяльності фінансової та організаційної підтримки;

- необхідність забезпечення належної охорони земель шляхом раціонального їх використання, збереження земель і поліпшення їх властивостей у процесі використання;

- потреба розвитку інфраструктури земельного ринку;

- необхідність забезпечення жорсткого контролю за дотриманням усіма землевласниками і землекористувачами положень Земельного кодексу та інших законодавчих актів щодо землі і недопущенням спекуляції із землею, необхідність контролю за операціями передачі земельних ділянок і продажу їх на конкурентних засадах та ін.¹.

О. Ботезат відзначає, що лише держава має можливість:

- законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання;

- планувати та прогнозувати використання ресурсів;

- заохочувати або стримувати освоєння ресурсів;

- визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування;

- створювати умови для ефективного природокористування;

- охороняти та зберігати природні ресурси;

¹ Див. : Вірченко О. В. Державне регулювання земельних відносин в умовах формування ринку земель сільськогосподарського призначення / О. В. Вірченко // Бізнес Інформ. — 2013. — № 10. — С. 207–211 ; Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / М. М. Федоров // Економіка АПК. — 2003. — № 1. — С. 25–31.

- формувати у населення підходи щодо ощадливого, раціонального природокористування;
- створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції¹.

Тож, як справедливо підкреслює В. Носік, без виваженого впливу держави на регулювання відносин власності на землю, використання і охорони земель неможливо провести соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також реєстрацію прав на землю, мати об'єктивну інформацію про правовий режим земель, створити належні юридичні гарантії захисту прав власників землі та землекористувачів при вирішенні земельних спорів, тощо².

Державне управління земельними відносинами є частиною державного управління в цілому. У найзагальнішому вигляді державне управління є «способом організації діяльності державних органів з метою забезпечити виконання правових норм і впорядкування суспільних відносин у тій чи іншій сфері»³, «видом діяльності державних органів виконавчого і розпорядчого характеру, сутність якого складає організуючий вплив на суспільні відносини через реалізацію державно-владних повноважень»⁴. Державний вплив на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність тих або інших суб'єктів правовідносин передбачає створення і ліквідацію цих

¹ Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління [Електронний ресурс] / О. П. Ботезат // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2009. — № 4. — С. 20–23. — Режим доступу : <http://firearticles.com/derjavne-upravlinnya/90-zemelni-resursi-yak-obyekt-derzhavnogo-upravlinnya-botezat-o-p.html>.

² Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Учёные записки Таврического нац. ун-та им В. И. Вернадского. — 2010. — Т. 23 (62), № 2. — С. 150–160.

³ Корнеев Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнеев. — 2-ге вид. переробл. та допов. — К. : ЦУЛ, 2011. — 248 с. — С. 86.

⁴ Головатий М. Ф. Соціальна політика і соціальна робота : термінол.-понятійн. словник / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. — К. : МАУП, 2005. — 560 с. — С. 117–118.

суб'єктів, планування та регулювання їх діяльності шляхом встановлення і забезпечення державою загальних засад поведінки (діяльності), контроль за виконанням (дотриманням) цих правил¹. У сучасному адміністративному праві державне управління розглядається як діяльність, зміст якої полягає у реалізації органами влади законів та інших нормативно-правових актів шляхом завдання організуючого впливу на суспільні явища і процеси².

Зазначимо, що у вітчизняній науці та законодавстві вживаються такі терміни як «державне управління земельними відносинами», «державне регулювання земельних відносин», а також «державне управління земельним фондом», «державне управління земельними ресурсами» та ін. При цьому, чинне земельне законодавство України не дає чіткого та вичерпного визначення цих понять.

На думку сучасних науковців, державне управління в галузі земельних відносин можна визначити як організаційно-правову діяльність уповноважених органів державної влади з використанням безпосереднього впливу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства України³. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, установленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативно-

¹ Мартемьянов В. С. Хозяйственное право: Общие положения : курс лекций / В. С. Мартемьянов. — М. : БЕК, 1994. — Т. 1. — 298 с. — С. 192–193.

² Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 123.

³ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 287.

розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності за використанням й охороною земель¹.

Зміст термінів «управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» є значно вужчим — вони можуть бути розглянуті як окремі елементи державного управління земельними відносинами. Так, управління земельним фондом означає розподіл та перерозподіл земель, а також організацію їх використання. Виходячи з такого визначення, управління земельним фондом є лише складовою управління у сфері земельних відносин². З приводу «управління земельними ресурсами» слід погодитись із визначенням таких вчених як В. Другак, Р. Курильців та Н. Третяк, які вважають, що цей термін містить у собі прийняття та імплементацію рішень щодо вирішення конфліктів з приводу використання земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку відносин у даній сфері³.

Отже, державне управління в цілому передбачає наявність безпосереднього управлінського впливу на відповідні об'єкти управління згідно зі встановленими метою і завданнями. Проте, слід відзначити, що, зважаючи на зміни у правовій, політичній, соціальній та економічній сферах сучасного українського суспільства, головним напрямком діяльності держави в нових сучасних умовах стає не стільки безпосереднє регламентування відповідних відносин, скільки створення сприятливих правових і економічних умов для перетворень у різних сферах, у тому числі й у

¹ Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління : збірник наук. пр. Серія «Управління». — 2011. — Вип. 2. — С. 234–243. — С. 236.

² Там само.

³ Другак В. М. Нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні / В. М. Другак, Р. М. Курильців, Н. А. Третяк // Земельне право України: теорія і практика. — 2012. — № 2. — С. 14–21.

сфері земельних відносин, що, власне, й позначається за допомогою терміну «державне регулювання», який, на відміну від управління, передбачає дещо іншу стратегію — не завдання впливу для забезпечення виконання певних рішень, а створення належних умов для ефективного функціонування відповідної сфери. При цьому, зазначимо, що сам зміст діяльності держави як універсального суб'єкта управління, що окреслюється такими його функціями як прогнозування, організація, координація, контроль, регулювання та розпорядництво¹, в цілому залишається незмінним. Зміни, що відбуваються, стосуються насамперед ступеня та характеру втручання — переважаючою формою впливу сьогодні стає державне регулювання, а зміст державного впливу складають функції прогнозування і планування, організаційно-реєстраційна функція, а також функції регулювання діяльності та контролю, що відповідає таким основним функціям адміністративної діяльності, визначеним у сучасній адміністративно-правовій науці, як: програмування (вироблення конкретних програм дії); організація (визначення структур і кадрів для виконання завдань); розпорядництво (встановлення конкретних владних приписів); координація (гармонізація дій та зусиль); контроль (перевірка відповідності результатів поставленим завданням)².

Проте, слід зауважити, що термін «державне регулювання земельних відносин» у сучасному адміністративному праві також розглядається по-різному — як розподільча діяльність державних органів щодо організації раціонального використання

¹ Дёмин А. А. Административное право : курс лекций / А. А. Дёмин. — М. : Зерцало-М, 2002. — 380 с. — С. 199.

² Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. — М. : Спарк, 2003. — 464 с. — С. 11.

та охорони земельних ресурсів¹, як організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України², як комплекс організаційних, правових, економічних заходів державної діяльності, які реалізуються з урахуванням державних і ринкових інтересів, що, у свою чергу, забезпечують рівноправність різноманітних форм власності, володіння й користування землею та рівноправний розвиток різноманітних форм господарювання на ній, самостійність суб'єктів земельних відносин і раціональне, ефективне використання земельного фонду³. Такі російські вчені як А. Варламов, М. Комов, В. Хлыстун і В. Шаманаєв визначають державне регулювання земельних відносин як систему заходів, спрямованих на забезпечення раціонального та ефективного використання землі, її охорону, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, збереження і створення сприятливого для людей навколишнього середовища, на захист прав власності, володіння і користування землею шляхом здійснення комплексу організаційних, правових, економічних дій⁴. Низка вітчизняних вчених,

¹ Світличний О. П. Управлінські функції держави у сфері земельних ресурсів [Електронний ресурс] / О. П. Світличний // Проблеми законності : зб. наук. праць. — 2011. — Вип. 117. — 260 с. — С. 61–68. — Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-funktsii-gosudarstva-v-sfere-zemelnyh-resursov-1.pdf>.

² Корнєєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнєєв. — 2-ге вид. переробл. та допов. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 248 с. — С. 86.

³ Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія «Управління». — 2011. — Вип. 2. — С. 234–243.

⁴ Государственное регулирование земельных отношений : учебник для вузов / А. А. Варламов, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун, В. С. Шаманаев ; ред. : А. А. Варламов, В. С. Шаманаев. — М. : Колос, 2000. — 264 с. — С. 34.

зокрема, А. Гетьман, А. Статівка, М. Шульга, В. Уркевич, відзначають, що за сучасних умов реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління і вдосконалення системи його принципів таким управлінням слід вважати виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів щодо забезпечення ефективного і раціонального використання земель та їх охорони¹.

Чинне земельне законодавство України визначає метою регулювання земельних відносин забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, а також забезпечення раціонального використання та охорони земель². Г. Черевко та Г. Дудич вважають, що метою державного регулювання земельних відносин має бути загальне підвищення їх ефективності шляхом скерування процесу еволюції земельних відносин у напрямі досягнення єдиних загальнодержавних цілей, основною з яких є раціональне використання земельних ресурсів³. До основних напрямків адміністративно-правового регулювання земельних відносин дослідники відносять:

- регулювання доступу на ринок;
- технічне забезпечення регулювання встановленням стандартів землевикористання;
- контроль за використанням і охороною земель у процесі їх використання;
- створення максимально визначених умов для реалізації прав власності на землю;

¹ Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. — Х. : Право, 2012. — 448 с. — С. 353.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 2 ст. 4.

³ 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.

– створення основи для застосування адміністративних обмежень прав власності до порушників земельного законодавства¹.

В. Циплухіна серед основних завдань регулювання земельних відносин пропонує виділяти: забезпечення раціонального використання і охорони земель, відтворення і підвищення їх родючості, збереження і підтримання сприятливого для життя і здоров'я людей довкілля, захист прав громадян та їх об'єднань на землю, вдосконалення державного регулювання і контролю за використанням і охороною земель². Отже, уявляється, що при регулюванні земельних відносин держава насамперед має створювати правові, економічні та соціальні передумови для раціонального і ефективного використання земельних ресурсів, їх охорони та підвищення якості, забезпечення прав і свобод суб'єктів земельних відносин, контролю за додержанням існуючого законодавства у даній сфері під час володіння, користування та розпорядження об'єктами земельних відносин.

Основні завдання державного управління земельними відносинами знаходять свій прояв у низці функцій, які здійснюються відповідними уповноваженими органами держави. Під функціями державного управління розуміються відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких відбивається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, що здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади від

¹ 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.

² Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 4 (47). — С. 85–90. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/11.pdf>.

імені держави з метою реалізації її завдань у відповідних сферах суспільного життя¹. Функції державного управління у сучасній науці розрізняють: за органами, що їх здійснюють; за місцем і значенням в управлінському процесі; за юридичними наслідками та ін.². К. Вельський виокремлює такі функції державного управління: планування, організацію, підбір кадрів, розпорядчу діяльність, координацію, складання бюджету, контрольно-наглядову функцію³. В. Горлачук, розглядаючи зміст управлінської діяльності у сфері земельних відносин, поділяє функції державного управління на основні і спеціальні. До основних функцій, які притаманні всім системам управління, належать: планування, координація, організація, регулювання, контроль. До спеціальних функцій, що становлять зміст управління у галузі використання та охорони земель, на думку вченого, відносяться такі як: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрій; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності⁴. В. Циплухіна серед основних функцій органів державного управління земельними відносинами виділяє: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель,

¹ Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с. — С. 126.

² Корнєєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнєєв. — 2-ге вид. переробл. та допов. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 248 с. — С. 87.

³ Вельський К. С. Феноменология административного права / К. С. Вельский. — Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. — 143 с. — С. 57.

⁴ Корнєєв Ю. В. Земельне право : навч. посіб. / Ю. В. Корнєєв. — 2-ге вид. переробл. та допов. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 248 с. — С. 87–88.

організацію землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру¹. М. Шульга пропонує відносити до основних функцій державного управління землями: моніторинг земель; планування використання земель; землеустрій, державний земельний кадастр, здійснення державної реєстрації прав на землю; нормування та стандартизацію у сфері використання та охорони земель; державний контроль за використанням та охороною земель². Т. Сидорченко, розглядаючи земельно-майновий комплекс як об'єкт адміністративно-правового управління, до найважливіших функцій державних уповноважених структур у даній сфері відносить такі як:

- облікова, розподільна, виконавча, контрольна, дозвільна, регулююча та ін.;

- участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель;

- розробка й організація виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель;

- ведення державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна;

- організація землевпорядження;

- організація й проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів;

- моніторинг земельних ресурсів;

¹ Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 4 (47). — С. 85–90. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/11.pdf>.

² Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. — Х. : Право, 2012. — 448 с. — С. 361.

– державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів¹.

Таким чином, можна відзначити, що органи влади від імені держави здійснюють різні функції у сфері регулювання земельних відносин, серед яких особливо слід виділити функцію контролю та нагляду як один з основних засобів забезпечення законності у даній сфері. Так, В. Ремінний підкреслює, що контроль з боку державних органів за дотриманням правил землекористування є важливим засобом захисту землі як основного національного багатства країни², а С. Малащук наголошує на необхідності забезпечення контролю спеціалізованими контрольними органами, що разом із прокурорським наглядом та зверненнями громадян до компетентних органів і посадових осіб щодо захисту своїх прав у цій сфері становить необхідну систему забезпечення законності та дисципліни у земельних відносинах³.

Контроль за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у «забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України»⁴. Контрольна функція державного регулювання земельних відносин передбачає контроль над використанням і охороною земель, перевірку й

¹ Сідорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сідорченко // Економічні інновації : зб. наук. пр. — Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

² Реминный В. И. Пути повышения эффективности контроля за использованием и охраной земель на современном этапе [Електронний ресурс] / В. И. Реминный // Проблемы законности. — 2013. — № 124. — С. 221–225. — Режим доступу : <http://plaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2013/06/221-225.pdf>.

³ Малащук С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні / С. П. Малащук // Актуал. пробл. держ. управління : наук. зб. — Х. : УАДУ ХФ, 2000. — № 2. — С. 64–69.

⁴ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 187.

експертизу проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, моніторинг дотримання цільового характеру використання земель, а також розробку й реалізацію заходів щодо запобігання й припинення порушень земельного законодавства¹. Крім того, система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин².

Отже, адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління з метою надання регулюючого впливу на земельні правовідносини шляхом створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, користування та розпорядження землею. Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у даній сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

¹ Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації : зб. наук. пр. — Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

² Там само.

2.2. Проблеми розмежування сфер правового регулювання у галузі земельних відносин

Земельні відносини є сьогодні важливим об'єктом правового регулювання. Проте, як зазначають дослідники, «ускладнення сучасних суспільних відносин у сфері використання та охорони земель вже не дозволяє регулювати земельні відносини шляхом норм і правил загального характеру, примушуючи їх диференціювати, виходячи з відповідної державної або суспільної необхідності»¹. А. Мірошніченко підкреслює, що теза про те, що одні й ті ж норми можуть одночасно входити до систем різних галузей права, дістає все більшого визнання у сучасній правовій доктрині, тож даний висновок є цілком справедливим і стосовно земельно-правових норм у чинному вітчизняному законодавстві². Тож, як зауважує О. Пащенко, у земельному законодавстві України наразі склалася така ситуація, коли його норми містяться у великому масиві кодифікованих актів, що входять в інші галузі вітчизняного законодавства³, і це тягне за собою низку проблем щодо здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів суб'єктів земельних правовідносин, зокрема, породжує неоднозначність визначення судової юрисдикції, неоднакове застосування земельно-правових норм та ін.

¹ Анисимов А. П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений / А. П. Анисимов // Журнал российского права. — 2004. — № 4. — С. 67–70.

² Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошніченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 270 с. — С. 45.

³ Пащенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пащенко Олександр Миколайович ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Нац. академії наук України. — К., 2001. — 184 с. — С. 158.

Аналізуючи причини, якими зумовлено зазначені проблеми, В. Бевзенко звертає увагу на такі принципові обставини, які слід враховувати, намагаючись дати оцінку сучасній системі правового регулювання земельних правовідносин. По-перше, земельні правовідносини сьогодні є предметом регулювання і приватного, і публічного законодавства; тож правозастосовчу й судову практику ускладнює присутність у таких відносинах інститутів як приватного, так і публічного права. По-друге, у земельних правовідносинах усі без винятку суб'єкти мають можливість здійснювати водночас як публічні, так і приватні повноваження, внаслідок чого одночасно можуть виникати (формуватися) численні й відмінні за своїм змістом правовідносини — кримінальні, адміністративні, податкові, цивільні, господарські, тощо. По-третє, усі учасники земельних правовідносин застосовують на власний розсуд, згідно із приписами національного законодавства, як приватні, так і публічні (адміністративні) інструменти. По-четверте, існування і приватного, і публічного (адміністративного) законодавства, яке врегульовує земельні правовідносини, зумовлює конкуренцію норм цього законодавства і, як наслідок, неоднакове застосування судами одних і тих же норм матеріального права у подібних правовідносинах¹. Тож, на думку дослідника, з огляду на ці обставини, слід виходити з того, що проблеми земельних правовідносин, визначення особливостей здійснення повноважень фізичними особами, юридичними особами публічного, приватного права, суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень), єдності застосування й тлумачення

¹ Бевзенко В. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

земельного законодавства, визначення відповідної судової юрисдикції, правильності застосування норм права полягають насамперед у розмежуванні права на приватне й публічне, однозначній ідентифікації форм і змісту діяльності згаданих учасників правовідносин, в установленні природи правовідносин, а також у правильності тлумачення й застосування публічного (адміністративного) законодавства¹. Отже, для сучасної правової доктрини і юридичної практики актуальними є проблеми співвідношення та взаємодії приватного і публічного права в регулюванні земельних відносин в умовах дії норм Конституції України, Земельного, Цивільного, Господарського кодексів України, інших законів, які спрямовані на забезпечення регулювання земельних відносин на нових методологічних і теоретичних засадах². Науково обґрунтований і правильний поділ земельних правовідносин на приватні й публічні гарантуватиме правильність обрання судового захисту чи визнання суб'єктивних прав, свобод, інтересів, визначення судової юрисдикції, однакове застосування національного законодавства, його сталий розвиток³.

Варто відзначити, що на практиці не існує чіткої межі між нормами різних галузей права, що застосовуються при регулюванні земельних відносин. Так, земля може розглядатися як об'єкт купівлі-продажу, оренди, міни. Вона може бути об'єктом охорони навколишнього природного середовища,

¹ Бевзенко В. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

² Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. — 2010. — Т. 23 (62), № 2. — С. 150–160.

³ Бевзенко В. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

просторовим базисом і засобом виробництва сільськогосподарської продукції. У кожному з цих напрямів використання землі складаються різні досить специфічні суспільні відносини, які є предметом правового регулювання земельного, цивільного, екологічного, господарського, адміністративного права. Окремі дослідники стверджують, що в сучасних умовах, коли земля стала окремим об'єктом економічного обороту і охоплюється сферою дії цивільного права, наслідком чого є поширення на майнові земельні відносини норм загальної частини цивільного права, земельні відносини слід поділяти на правовідносини, які регулюються цивільним і адміністративним правом¹. На думку інших вчених, особливості землі як окремого об'єкта правовідносин вимагають розмежування норм земельного і цивільного законодавства як спеціального і загального, а не включення земельних відносин до предмета цивільного, конституційного та адміністративного права². В цілому ж більшість сучасних дослідників погоджуються з тим, що в сучасних умовах земля та інші природні ресурси не можуть розглядатися виключно з позицій речового права, не заперечується й той факт, що інститути права власності на землю, іпотеки землі, права оренди землі, тощо сьогодні не належать виключно до земельного права, адже в такому разі ігнорується новий характер сучасних земельних відносин після проведених в даній сфері реформ. Отже, зміна сутності і характеру земельних, екологічних, цивільних, адміністративних та інших

¹ Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике / В. А. Дозорцев // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 20–32.

² Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства / В. І. Андрейцев // Юридичний журнал. Законодавство України. Науково-практичні коментарі. — 2002. — № 4. — С. 10–22.

відносин в країні зумовлює сьогодні необхідність чіткого розмежування сфер правового регулювання у галузі земельних праввідносин відповідно до нових суспільних та економічних умов.

Загальні основи, найбільш важливі принципи правового регулювання земельних відносин мають конституційно-правову природу й здійснюються на підставі норм, закріплених у Конституції. Як Основний Закон країни, вона є нормативно-правовим актом, що має найвищу юридичну силу, а її норми є юридичною основою для формування і функціонування національної системи права. Як підкреслює Ю. Сорокін, з одного боку, конституційне право покликане створити міцні гарантії обґрунтованості й передбачуваності законодавчої політики в галузі земельних відносин, забезпечити розумну стабільність правового регулювання, затвердити повноту, компетентність та ефективність судового захисту земельних прав громадян; з іншого — ця галузь права за своїм призначенням не повинна підмінювати поточне правове регулювання, залишаючи значний простір для розсуду законодавця й правозастосовчих органів¹. При цьому, дослідник відзначає, що, по-перше, саме конституційне право встановлює загальні основи функціонування держави і права, з якими тісно пов'язані і земельні відносини; по-друге, безсумнівною є конституційно-правова природа земельних прав громадян та їх об'єднань; по-третє, конституційною є проблема розмежування предметів відання між державними та

¹ Сорокин Ю. А. Земельные отношения как объект конституционно-правового регулирования [Электронный ресурс] / Ю. А. Сорокин // Управление общественными и экономическими системами. — 2009. — № 1 (13). — 14 с. — Режим доступа : http://umc.gu-unpk.ru/umc/zj2009_1.php.

муниципальними органами в галузі земельних відносин¹.

Сучасні вітчизняні науковці пропонують поділяти усю сукупність конституційних приписів, які присвячені регламентації найважливіших суспільних земельних відносин, зокрема, щодо належності, використання та охорони земель, на такі відносно самостійні групи:

1) конституційні положення, які визначають належність земель в Україні, встановлюють основи правового режиму землі як природного об'єкта і природного ресурсу. Так, у ст. 13 Конституції України встановлено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу². Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, межі компетенції яких визначаються Конституцією України. У ст. 14 Основного Закону встановлено, що право власності на землю набувається громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Це означає, що в межах кожного адміністративно-територіального утворення земля може перебувати у власності громадян, юридичних осіб і держави. У цьому разі держава як політична організація суспільства виступає самостійним суб'єктом права власності на землю, а об'єктами права власності можуть бути конкретно

¹ Сорокин Ю. А. Земельные отношения как объект конституционно-правового регулирования [Электронный ресурс] / Ю. А. Сорокин // Управление общественными и экономическими системами. — 2009. — № 1 (13). — 14 с. — С. 4. — Режим доступа : http://umc.gu-unpk.ru/umc/zj2009_1.php.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

визначені на місцевості земельні ділянки¹. Зазначені принципи положення, що знайшли своє закріплення на конституційному рівні, є основою правового регулювання земельних відносин в Україні;

2) конституційні положення, які забезпечують гарантування та захист прав громадян на землю як одну з найважливіших функцій держави. Відповідно до ст. 41 Основного Закону, ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, яке набувається у порядку, визначеному законом, і є непорушним². Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості; кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі³. Реалізуючи конституційні вимоги щодо гарантування та захисту права приватної власності на землю, Земельний кодекс України в розділі V закріплює положення, відповідно до якого держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту права власності на цей об'єкт природи та відтворює конституційну норму, за якою власник не може бути позбавлений права на земельну ділянку, крім випадків, передбачених кодексом та іншими законами України⁴;

¹ Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. І. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 368 с. — С. 46.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Там само. — Ст. 41.

⁴ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — П. 1 ст. 152, п. 1 ст. 153.

3) конституційні приписи, які присвячені охороні земель. Так, згідно зі ст. 14 Конституції, земля проголошується основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Основний Закон, враховуючи виключно важливе значення землі у всіх сферах життєдіяльності України та її народу, виділяє землю серед інших природних ресурсів і запроваджує принцип її особливої охорони, яку здійснює держава. Ця охорона має на меті забезпечення раціонального використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення¹;

4) конституційні положення, які визначають основи діяльності та закріплюють компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо організації використання та охорони земель². Дані положення закріплені в нормах, що регламентують загальноправову компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування, і не мають чіткої галузевої конкретизації. Так, відповідно до ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів вирішує питання державного управління, в тому числі й забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування. У статтях 142–144 Конституції закріплюються положення, які визначають компетенцію органів місцевого самоврядування щодо використання та

¹ Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. І. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 368 с. — С. 47.

² Там само. — С. 48.

охорони земель. Так, ст. 142 Основного Закону передбачає можливість перебування землі у власності територіальних громад сіл, селищ, міст і районів у містах, тобто у комунальній власності¹. Принципове значення має й ст. 92 Конституції, яка передбачає, що найбільш важливі екологічні, в тому числі й земельні, відносини, зокрема, засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, а також відносини екологічної безпеки, повинні регулюватися виключно законами².

Отже, маємо відзначити, що основи земельних відносин становлять частину предмета конституційного регулювання, забезпечуючи належний баланс і взаємодію спеціальних норм про використання й охорону земель, що належать до земельного, адміністративного, цивільного, екологічного та інших галузей законодавства. Слід погодитися з думкою В. Носіка, який відзначає, що при вирішенні проблем співвідношення та взаємодії земельного, адміністративного, цивільного, природоохоронного законодавства у сфері регулювання земельних відносин не може йти мова про пріоритетність одних норм над іншими, оскільки особливості землі як об'єкта правовідносин зумовлюють застосування таких норм і методів правового регулювання, які в сукупності своїй забезпечуватимуть реалізацію суб'єктами їх прав на землю, захист їх законних інтересів відповідно до Конституції України³.

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 92.

³ Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. — 2010. — Т. 23 (62), № 2. — С. 150–160.

Земельні відносини як самостійний вид суспільних відносин мають власну специфіку, що зумовлюється особливостями об'єкта цих правовідносин — землі. Окрім Конституції, яка встановлює найважливіші принципи правового регулювання земельних відносин, земельні відносини регулюються Земельним кодексом України, а також іншими нормативно-правовими актами, які прийняті відповідно до Конституції та цього кодексу і спрямовані на конкретизацію та деталізацію земельно-правових положень, закріплених Основним Законом і Земельним кодексом України¹.

У ст. 3 та 4 Земельного кодексу України проводиться розмежування земельного та спеціального законодавства, яке регулює суспільні відносини щодо використання і охорони землі та інших природних ресурсів. Земельне право визначається як самостійна галузь права у системі права України, завданням якого є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель². Нормами земельного права регулюються специфічні земельні відносини, які виникають у зв'язку з виникненням і припиненням права власності на землю і права землекористування, використанням земельних ділянок за цільовим призначенням, зокрема, для виробництва сільськогосподарської продукції з додержанням екологічних правил, встановленням правового режиму земельних ділянок з урахуванням категорії земель, до якої вони належать, створенням умов для раціонального використання та охорони земель, збереженням їх природних властивостей, захистом

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 1 ст. 3.

² Там само. — Ч. 2 ст. 4.

земельних прав громадян, юридичних осіб, держави та українського народу¹. Особливістю предмета земельного права є те, що він охоплює собою як матеріально-правові, так і процесуальні норми, створюючи тим самим механізм (процедуру) реалізації земельно-правових норм, наприклад, порядок приватизації державних земель, вилучення земельних ділянок для державних і громадських потреб, надання земельних ділянок у приватну власність для ведення фермерського та особистого селянського господарства, землеустрій, порядок розгляду земельних спорів, облік, тощо².

Як зазначають сучасні дослідники, земельне право є складовою частиною національної системи права і знаходиться в тісному взаємозв'язку з іншими галузями права. Його місце в системі права визначається роллю і значенням правового регулювання земельних відносин, які складають предмет даної галузі права, серед всіх інших суспільних відносин, врегульованих іншими галузями права³. При цьому, предмет правового регулювання земельного права в окремих випадках може поєднуватися, перетинатися з предметом правового регулювання інших галузей права з питань, що стосуються землі.

Так, земельне право має тісний зв'язок з екологічним правом, що насамперед зумовлено специфікою землі, яка є одним з основних об'єктів природи і засобів сільськогосподарського виробництва. Конституція України закріплює

¹ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 25.

² Там само. — С. 19.

³ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdp.in.ua/v22/132.pdf>.

положення, за яким земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу¹. Крім того, Конституція розглядає землю не лише як один з головних об'єктів природних ресурсів, але й як особливий об'єкт економічного призначення, який є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави². Земельне право розглядає землю як природний ресурс і як економічну категорію, як основний засіб сільськогосподарського виробництва — його предмет становлять земельні відносини економічного і соціального змісту³. Предметом екологічного права є екологічні відносини, що складають систему правових норм, якими регулюються суспільні відносини з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, до яких належать і земельні ресурси⁴. Підкреслюючи взаємозв'язок земельного та екологічного права, В. Гуревський відзначає, що земельне право регулює переважно економічні земельні відносини, які виникають у зв'язку з наданням, вилученням земель, порядком їх використання, але у той же час містить у собі норми, які передбачають спеціальні вимоги, що забезпечують збереження навколишнього середовища. У свою чергу, в екологічному законодавстві містяться численні норми загального і

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ч. 1 ст. 13.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ч. 1 ст. 14.

³ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 47.

⁴ Там само.

спеціального характеру, реалізація яких передбачає забезпечення охорони земель від несприятливого антропогенного впливу¹.

Таким чином, є очевидним той факт, що окремі інститути земельного та екологічного права мають комплексний характер — вони доповнюють один одного, у своїй сукупності забезпечуючи правову охорону землі як об'єкта природи, а також раціональне використання землі відповідно до її цільового призначення як об'єкта екологічних й економічних відносин. Проте, деякі вчені розглядають екологічне право як комплексну галузь, до складу якої на засадах підгалузі входять, поряд з іншими, й окремі норми земельного права, таким чином, співвідношення екологічного права із земельним подається як співвідношення цілого та частини². Так, А. Гетьман зазначає, що у екологічному праві більшість правових інститутів є складними, до яких входять прості: наприклад, до інституту «облік природних ресурсів і ведення природноресурсових кадастрів», серед іншого, входить інститут обліку земель і ведення державного земельного кадастру; до складного інституту «просторово-територіальне планування об'єктів природи» належить, зокрема, інститут землевпорядкування та ін.³. Не поділяючи дану точку зору, В. Семчик зазначає, що на рівні підгалузі до екологічного права входять тільки окремі норми земельного права, перш за все ті, які регулюють

¹ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdr.in.ua/v22/132.pdf>. — С. 723.

² Екологічне право України : підручник для студентів юрид. вищ. навч. закл. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2005. — 384 с. — С. 25.

³ Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України : навч. посібник / А. П. Гетьман. — Х. : Основа, 1998. — 208 с. — С. 18.

відносини у сфері раціонального використання та охорони землі як об'єкта природи¹. Дійсно, маємо погодитися з думкою А. Мирошніченка про те, що таке співвідношення «частини та цілого», характерне для земельного та екологічного права, значною мірою втрачається, коли мова заходить про співвідношення земельного, природноресурсового та природоохоронного законодавства². Зв'язок норм земельного права з нормами природноресурсового права полягає в тому, що використання природних ресурсів неможливе без використання просторового базису — землі³. Згідно із Земельним кодексом України, земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються Земельним кодексом, а також спеціальними нормативними актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому кодексу⁴. Як відзначав В. Петров, місцем перетину природноресурсового та земельного законодавства є суспільні відносини, що містять у собі елементи експлуатації ресурсів (у тому числі й землі) та їх охорони. Норми природоохоронного права тут реалізуються через відповідні земельні, гірничі, водні, лісові правовідносини⁵. Отже, маємо

¹ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 47.

² Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошніченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 270 с. — С. 67.

³ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdp.in.ua/v22/132.pdf>.

⁴ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 2 ст. 3.

⁵ Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР : учебник / В. В. Петров. — М. : Юрид. лит., 1984. — 384 с. — С. 42.

відзначити тісний взаємозв'язок земельного, екологічного, природноресурсового та природоохоронного законодавства, які у багатьох випадках узгоджуються між собою, взаємодіють, проте, вести мову про їх ототожнення або будь-яку перевагу однієї галузі над іншою не можна.

Земельні відносини також потрапляють до сфери регулювання цивільного права і у багатьох випадках перетинаються з цивільними правовідносинами. Такий перетин земельних і майнових відносин виявляється у зв'язку права на земельну ділянку, у визначенні суб'єктів права власності на землю, у сервітутних правах, у судовому захисті земельних прав, у регулюванні договірних відносин і з приводу земельних ділянок, у відшкодуванні збитків, заподіяних порушенням земельних прав, тощо. Дійсно, ціла низка інститутів земельного права є за своїм змістом цивільними¹. Так, В. Семчик відзначає, що цивільним правом, зокрема, у главі 27 Цивільного Кодексу України², визначаються: суб'єкти права всіх форм власності на землю (приватної, державної і комунальної), правоздатність і дієздатність юридичних і фізичних осіб; регулюються договірні відносини, в яких земля виступає як об'єкт договору нарівні з іншими майновими об'єктами; вирішуються питання застави землі, сервітуту, відшкодування шкоди, заподіяної землі і майновим об'єктам, розташованим на земельних ділянках³. Розглядаючи проникнення цивільно-правових норм до правового регулювання

¹ Семчик В. І. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Наукова думка, 1998. — 243 с. — С. 91.

² Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

³ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 46.

сучасних земельних відносин як об'єктивний процес, більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників, тим не менш, відзначає можливість і необхідність розмежування сфери дії земельного та цивільного права за такими критеріями як принципи та методи правового регулювання¹. Так, В. Гуревський наголошує, що зміст розходжень методів і принципів правового регулювання, які застосовуються у цивільному та земельному праві, зумовлюється самими особливостями землі як об'єкта правового регулювання². Зокрема, на думку вченого, у цивільному праві пріоритетним є принцип свободи волевиявлення суб'єктів правовідносин (тобто цивільне право виходить з автономії волі суб'єктів, неприпустимості втручання в приватні справи, необмеженості майна, свободи розпорядження майном, свободи договорів). Натомість, земельне право перш за все передбачає елементи публічно-правового характеру регулювання відносин з приводу землі, встановлюючи межі права власності на землю. При цьому, як підкреслює В. Гуревський, воно передбачає для суб'єктів права земельної власності не тільки права, але й обов'язки використовувати землю за цільовим призначенням³. Специфіка землі як природного ресурсу зумовлює необхідність

¹ Див.: Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdr.in.ua/v22/132.pdf>. ; Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошніченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 270 с. — С. 52.

² Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdr.in.ua/v22/132.pdf>.

³ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdr.in.ua/v22/132.pdf>.

нормування площ земельних ділянок, а екологічні та соціальні інтереси суспільства потребують державного контролю за використанням і охороною земель, у сфері земельного ринку, за здійсненням угод із землею, необхідності обов'язкової державної реєстрації прав на землю¹. Таким чином, маємо погодитися з таким підходом та визнати правильною позицію О. Крассова, який стверджує, що цивільне право засноване на забезпеченні волі майнових прав суб'єктів, а земельне право — на забезпеченні раціонального використання та охорони земель як основи життя і діяльності людей².

Слід також зазначити, що наразі досить велика кількість земельних відносин за своїм характером цілком підпадає під визначення цивільних відносин: насамперед це стосується правовідносин, що складаються під час відчуження земельних ділянок, надання їх в оренду, здійснення прав на земельні ділянки. Такі відносини, вочевидь, є майновими, ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності їх учасників³. Проте, як справедливо наголошує А. Мірошниченко, далеко не всі відносини з приводу земельних ділянок є цивільно-правовими, адже не всі вони «засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників»⁴. М. Мисник з цього приводу відзначає, що

¹ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 722-723. — Режим доступу : <http://apdp.in.ua/v22/132.pdf>.

² Крассов О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. — М. : Юристъ, 2000. — 623 с. — С. 42.

³ Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошниченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 270 с. — С. 49.

⁴ Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356. — Ч. 1 ст. 1.

«перетинаються земельне і цивільне законодавство лише у тих аспектах регулювання, які стосуються визначення правового режиму земельних ділянок»¹. На думку таких вчених як П. Кулинич, М. Шульга, Ф. Адіханов², проблема співвідношення цивільного та земельного права стосується правового регулювання лише частини земельних відносин — тих, що мають цивільний характер, а саме відносин щодо: а) землі як об'єкта власності та інших речових прав; б) обороту землі як об'єкта приватної власності; зобов'язальних (купівля–продаж, іпотека, міна, спадкування, тощо); в) земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна: будівлі, споруди, багаторічні насадження; г) відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам³.

І. Іконицька підкреслює, що «норми цивільного законодавства стосовно регулювання земельних відносин мають загальний характер, а земельне законодавство повинно встановити особливості регулювання земельних відносин, враховуючи, що земля є не лише об'єктом нерухомості, але і природним ресурсом»⁴. Н. Титова, відносячи до специфіки земельних відносин те, що земля є не просто одним із об'єктів нерухомості, а об'єктом

¹ Мисник Н. Н. Ещё раз о соотношении гражданского и земельного законодательства при регулировании земельных отношений / Н. Н. Мисник // Государство и право. — 2006. — № 9. — С. 18–25.

² Див.: Кулинич П. Ф. Проблеми взаємодії норм цивільного і земельного права в регулюванні земельних відносин / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 3. — С. 56–69; Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. — Х. : Фирма «Консум», 1998. — 224 с.; Адиханов Ф. Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли / Ф. Х. Адиханов // Государство и право. — 2001. — № 1. — С. 32–39.

³ Кулинич П. Ф. Проблеми взаємодії норм цивільного і земельного права в регулюванні земельних відносин / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 3. — С. 56–69.

⁴ Иконническая И. А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / И. А. Иконническая. — М. : Изд-во ИГИП РАН, 1999. — 128 с. — С. 29.

виняткової екологічної цінності, а в цілому у даних правовідносинах задіяні не лише приватноправові, а й публічно правові інтереси, відзначає, що дані особливості свідчать про віднесення права земельної власності до інститутів земельного права¹.

Регулювання земельних відносин відбувається й за допомогою норм інших галузей права, зокрема, фінансового, аграрного, господарського та ін. Так, фінансове право регулює відносини, зокрема, земельні, в галузі бюджету, доходу, податків, видатків, бюджетного фінансування, фінансового контролю і грошового обігу². Визначення цих відносин саме фінансовими відбувається за критерієм «наявності діяльності щодо мобілізації, розподілу чи використання коштів централізованих або децентралізованих фондів»³. У земельних відносинах норми фінансового права застосовуються у питаннях регулювання справляння плати за землю, економічного стимулювання раціонального використання, відтворення та охорони земель за рахунок бюджетних коштів, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва⁴.

Попри те, що, відповідно до ч.1 ст.4 Господарського кодексу України, земельні відносини не є предметом регулювання даної галузі⁵, аналіз

¹ Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України / Н. Титова // Право України. — 2000. — № 4. — С. 68–73.

² Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 46.

³ Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с. — С. 22.

⁴ Єрофєєв М. І. Систематизація економіко-правових норм в екологічному законодавстві / М. І. Єрофєєв // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. — С. 299–302.

⁵ Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р., № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19–20, 21–22. — Ст. 144.

правових норм, що містяться в кодексі та інших актах господарського законодавства, дозволяє зробити висновок про наявність чималої кількості «точок перетину» із земельним правом та іншими галузями права щодо земельних правовідносин. Господарський кодекс містить низку норм, що фактично стосуються питань регулювання земельних відносин, серед яких:

– питання державного контролю та нагляду за господарською діяльністю у земельних відносинах (за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства — за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів)¹;

– питання держаної підтримки підприємництва (щодо надання підприємцям земельних ділянок, передання державного майна, необхідного для здійснення підприємницької діяльності)²;

– питання, пов'язані з майном виробничого кооперативу (щодо можливості членів кооперативу передавати як пайовий внесок право користування належною їм земельною ділянкою у порядку, визначеному земельним законодавством)³, та ін.

Крім того, необхідно зауважити, що до складу господарського законодавства входить також ціла низка нормативно-правових актів, які визначають види і правовий статус господарюючих суб'єктів⁴,

¹ Там само. — Ч. 5 п. 3 ст. 19.

² Там само. — Ч. 1 п. 1 ст. 48.

³ Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р., № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19–20, 21–22. — Ст. 144. — П. 2 ст. 100.

⁴ Див.: Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р., № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 49. — Ст. 682 ; Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України від 14.02.1992 р., № 2114-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 20. — Ст. 272 ; Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 17.07.1997 р., № 469/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 39. — Ст. 261.

регулюють окремі види господарської діяльності¹ та ін., а також містять у собі окремі земельно-правові норми. Зокрема, як зазначають дослідники, це стосується таких різновидів господарської діяльності як рекреаційна діяльність², визначення долі земельних ділянок у процедурі банкрутства³ та ін.

Досить тісний зв'язок існує між земельними та аграрними відносинами, адже останні визначаються як взаємопов'язані інтегровані відносини майнового, земельного, членського, учасницького, корпоративного, управлінського й трудового характеру в усій багатогранності їх прояву в процесі здійснення завдань діяльності суб'єктів аграрного підприємництва⁴. Об'єктом аграрних відносин є землі сільськогосподарського призначення. В. Семчик відзначає, що земля використовується у сільському господарстві як основний засіб сільськогосподарського виробництва; використання землі як засобу сільськогосподарського виробництва є основним елементом аграрних відносин, що мають суто виробниче та економічне призначення⁵. Зміст цих відносин складають: порядок і умови надання та реалізації права власності на землю та права землекористування, зміст цих правомочностей, а також питання організаційно-управлінського

¹ Див.: Повітряний кодекс України : від 19.05.2011 р., № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 48–49. — Ст. 536 ; Кодекс торговельного мореплавства України : від 23.05.1995 р., № 176/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47, 48, 49, 50, 51, 52. — Ст. 349 ; Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 р., № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 51. — Ст. 447.

² Бобкова А. Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности / А. Г. Бобкова. — Донецк : Юго-восток, 2000. — 308 с. — С. 12.

³ Коваленко Т. О. Право на землю і банкрутство: теоретичні та практичні проблеми / Т. О. Коваленко // Земельне право України. — 2006. — № 1. — С. 15–24.

⁴ Семчик В. І. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Наукова думка, 1998. — 243 с. — С. 12.

⁵ Там само. — С. 49.

забезпечення раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення¹.

Значна частина земельних відносин регулюється за допомогою адміністративного права, для якого є характерним відносини влади і підпорядкування та використання заходів примусу. У застосуванні імперативних методів регулювання виявляється тісний зв'язок адміністративного і земельного права, проте, предмети правового регулювання даних галузей відбивають їх принципові розходження.

Загальний предмет сучасного адміністративного права утворюють правовідносини, що складаються: 1) під час державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також здійснення повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; 2) під час діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення здійснення та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; 3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; 4) під час застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо

¹ Семчик В. І. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Наукова думка, 1998. — 243 с. — С. 15.

фізичних і юридичних осіб¹. Правовідносини, що складають предмет сучасного адміністративного права, виникають щодо найрізноманітніших об'єктів, до яких, у тому числі, належать: 1) земля; 2) земельні ділянки; 3) право на земельну ділянку; 4) адміністративний акт². Тож, виходячи зі специфіки правового регулювання, предмет адміністративного права становить організація «виконавчої та розпорядчої діяльності органів держави, у тому числі і в галузі організації використання та охорони земель», визначення системи органів управління³. Адміністративне право регулює порядок діяльності виконавчих органів державної влади у сфері раціонального використання та охорони земель, а також їх компетенцію в галузі управління земельними ресурсами⁴. Нормами ж земельного права визначається «змістовна сторона діяльності державних органів управління, основні напрямки їх діяльності з раціонального використання та охорони земель, що складають функції управління земельним фондом»⁵. Окремі елементи адміністративної підпорядкованості в земельному праві мають місце при вирішенні питань порядку

¹ Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с. — С. 87–88.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 3 ст. 2.

³ Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов : учебное пособие / авт. колл.: Е. С. Бердников, Н. С. Гавриш, Е. Д. Глотова и др. ; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. А. Погребного и канд. юрид. наук, доц. И. И. Каракаша. — Х. : ООО «Одиссей», 2000. — 368 с. — С. 118.

⁴ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdp.in.ua/v22/132.pdf>.

⁵ Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов : учебное пособие / авт. колл.: Е. С. Бердников, Н. С. Гавриш, Е. Д. Глотова и др. ; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. А. Погребного и канд. юрид. наук, доц. И. И. Каракаша. — Х. : ООО «Одиссей», 2000. — 368 с. — С. 118.

набуття права на землю¹ і припинення права власності та права користування земельною ділянкою², прав та обов'язків власників землі³ і землекористувачів⁴, встановлення правового режиму різних категорій земель⁵, тощо. Однак, при цьому, як підкреслює В. Гуревський, функції і компетенція органів державної влади і місцевого самоврядування, які здійснюють державне регулювання земельних відносин, обмежені нормами земельного законодавства. Крім того, специфіка земельних відносин визначає здійснення специфічних функцій управління, наприклад, таких як державний земельний кадастр, моніторинг земель, землеустрій та ін.⁶

Отже, адміністративні норми виявляються тісно пов'язаними з нормами земельного законодавства, як і зі суміжним з ним природноресурсовим та природоохоронним законодавством. Земельно-правові норми є наявними насамперед в актах адміністративного законодавства, що визначають компетенцію органів управління, які здійснюють повноваження у галузі земельних відносин, порядок реалізації окремих функцій управління, засади застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення⁷, засади адміністративного

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 116-126.

² Там само. — Ст. 140-149.

³ Там само. — Ст. 90-91.

⁴ Там само. — Ст. 95-96.

⁵ Там само. — Ст. 22-77.

⁶ Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719-723. — Режим доступу : <http://apdp.in.ua/v22/132.pdf>.

⁷ Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Ансімова, Н. О. Багай, А. І. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 368 с. — С. 19.

захисту прав на землю¹ тощо. А. Мірошніченко з цього приводу зазначає, що у багатьох випадках проблемним є питання про галузеву належність певного акта, адже значна кількість актів є одночасно джерелами як адміністративного, так і земельного права, причому часто всі норми, вміщені до акта, одночасно є земельно- та адміністративно-правовими². Яскравим прикладом є чинний Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», який за усіма підставами можна віднести як до актів земельного законодавства (у вузькому розумінні), так і до актів адміністративного законодавства. Вчений підкреслює, що така ситуація значною мірою повторює ситуацію із цивільним законодавством, коли значна кількість цивільно-правових норм може вважатися також земельно-правовими. Але, на відміну від зазначеної ситуації, можливість чіткого розмежування актів земельного та адміністративного законодавства є обмеженою, оскільки це шкодило б комплексності правового регулювання, адже таке законодавство будується переважно за суб'єктним принципом³.

Використовуючи як основний критерій систематизації земельних правовідносин саме суб'єкт відносин, весь масив земельних правовідносин можна розподілити на такі основні види:

1) відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень);

¹ Краснова М. В. Правові аспекти гарантій прав на землю / М. В. Краснова // Вісник Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка. Юридичні науки. — 2004. — Вип. 58. — С. 99–107.

² Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошніченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. — 270 с. — С. 65.

³ Там само.

2) формалізовані відносини, передбачені законодавством, і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень);

3) відносини між приватними особами — фізичними, юридичними¹.

Відносини між фізичними, юридичними особами приватного і публічного права та суб'єктами публічної адміністрації можуть виникати як з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права (внаслідок здійснення ними адміністративних повноважень на підставі адміністративного законодавства або на підставі адміністративних норм, зокрема, Земельного кодексу України), так і з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) внаслідок виконання ними обов'язків, покладених на них законодавством у формі таких різновидів адміністративної діяльності суб'єкта владних повноважень як: державне управління (здійснення функцій державного управління — прогнозування, планування, організація, облік, контроль) й регулювання; укладання та виконання адміністративних договорів; надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу; здійснення внутрішніх і зовнішніх організаційних заходів². Так, державний контроль як функція державного управління використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який

¹ Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

² Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. — К. : Прецедент, 2010. — 475 с. — С. 99–100.

реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі¹. В. Бевзенко зазначає, що в означеному різновиді правовідносин між фізичними, приватними юридичними особами та суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) об'єктивно існують також інші підвиди публічних земельних правовідносин: публічні правовідносини щодо земель комунальної власності загального та спеціального користування, які є публічним майном² (які можуть утворюватися між фізичними особами, юридичними особами публічного, приватного права і без участі суб'єктів публічної адміністрації), та публічні правовідносини щодо формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав й подальшого оформлення права власності на земельну ділянку, права користування земельною ділянкою (державна реєстрація земельної ділянки у Державному земельному кадастрі, державна реєстрація речових прав на земельну ділянку)³, особливістю яких є те, що у своїй сукупності вони утворюють адміністративні процедури, до яких долучаються спеціальні суб'єкти публічної адміністрації (суб'єкти владних повноважень). На думку дослідника, така класифікація земельних правовідносин дозволяє сформувати уявлення про види та особливості адміністративних процедур здійснення повноважень у сфері земельних правовідносин, ухвалення та виконання адміністративних актів⁴.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ч. 1 ст. 188.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Пп. а, д, ч. 4 ст. 83.

³ Там само. — Ст. 791.

⁴ Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198-218.

Формалізовані відносини, передбачені законодавством, і неформалізовані відносини (відносини взаємодії, взаємовідносини) між суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) характеризуються такими сутнісними ознаками: вони мають відносно внутрішній характер (виникають, розвиваються та припиняються винятково всередині публічної влади і безпосередньо не поширюються на права, свободи, інтереси фізичних осіб, права, інтереси юридичних осіб приватного і публічного права; вони виявляються у вигляді «внутрішніх» (відносин всередині одного суб'єкта публічної адміністрації) або «зовнішніх» формалізованих й неформалізованих відносин; ухвалені суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень) у межах формалізованих чи неформалізованих відносин адміністративні акти (наприклад, наказ про організацію перевірки, розпорядження про зупинення прийому звернень фізичних осіб) не мають жодного впливу на фізичних, юридичних осіб¹.

Відносини між приватними особами передбачені чинним законодавством, зокрема, ст. 103–109 Земельного кодексу України², ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»³, ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України⁴. Даний вид земельних правовідносин виникає щодо:

¹ Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

³ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р., № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34. — Ст. 343.

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446.

земель приватної власності¹; земель комунальної власності загального та спеціального користування, що є публічним майном².

Таким чином, маємо погодитися з думкою сучасних дослідників про те, що наразі в українському законодавстві немає чіткого визначення критеріїв співвідношення, розмежування та взаємодії приватноправових і публічно-правових засад регулювання земельних відносин³. Земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке містить у собі норми і публічного (адміністративного), і приватного права. Для адміністративних земельних правовідносин є характерними всі класичні поняття, категорії й інститути загального адміністративного права — публічний інтерес, публічне адміністрування, адміністративна процедура, адміністративний розсуд, адміністративні акти, адміністративні договори, плани, публічне майно, позасудовий захист прав, свобод та інтересів приватних осіб та ін.⁴. Регулювання земельних правовідносин має базуватись на положеннях адміністративного права і державного управління, насамперед у частині здійснення правового регулювання надання земельних адміністративних послуг та забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин⁵.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 103–109.

² Там само. — П. а ч. 4 ст. 83.

³ Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. — 2010. — Т. 23 (62), № 2. — С. 150–160.

⁴ Бевзенко В. М. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

⁵ Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг / Д. В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. Аграрне, земельне та економічне право. — 2009. — № 3. — С. 188–194.

2.3. *Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин*

Адміністративно-правове регулювання земельних відносин передбачає відповідний вплив органів державної влади на суб'єктів у даній сфері правовідносин з метою ефективного використання та охорони землі як національного багатства. В умовах реформи системи адміністративного управління, що відбувається наразі в Україні, належне забезпечення реалізації прав суб'єктів земельних відносин та ефективного використання земельних ресурсів неможливе без створення сучасного дієвого механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Розглядаючи адміністративно-правове регулювання земельних відносин невід'ємною складовою системи державного управління у даній галузі, вважаємо за доцільне перш за все визначити сутність та проаналізувати зміст поняття механізму державного регулювання, адже на сьогодні у вітчизняній правовій науці питання формування та функціонування механізму державного регулювання щодо земельних відносин й досі не має належного наукового обґрунтування. У найзагальнішому вигляді механізм управління найчастіше визначається як інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади, система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління¹, складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с. — С. 86.

діяльності управлінського об'єкта¹, система процедур, що формують рішення або правила його прийняття², спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління³. О. Коротич зазначає, що якщо механізми управління в цілому є засобами для забезпечення досягнення конкретної мети управління, здійснення певного управлінського процесу або створення та функціонування тієї чи іншої управлінської системи, то механізми державного управління являють собою механізми управління, які дозволяють цілісно представити систему державного управління та процеси, що дають можливість здійснювати державно-управлінський вплив на соціально-економічний територіальний комплекс держави⁴. Довідкова література визначає механізми державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей⁵, як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній

¹ Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с. — С. 37.

² Моисеев Н. Н. Человек. Среда. Общество. Проблемы формализованного описания / Н. Н. Моисеев. — М. : Наука, 1982. — 240 с. — С. 204.

³ Основы социального управления : учебное пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова. — М. : Высш. шк., 2001. — 271 с. — С. 265.

⁴ Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни : визначення основних понять / О. Б. Коротич // Вісник економічної науки України. — 2010. — № 2. — С. 57–61. — С. 60.

⁵ Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с. — С. 116.

діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління¹, сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління². Поняття «механізм державного регулювання», на думку О. Комякова, слід розглядати як «сукупність методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективною дії відповідної системи»³. Структуру такої системи, на думку сучасних науковців, складає сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів державного впливу на об'єкт управління⁴; методів, важелів, інструментів впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням⁵.

Отже, аналіз сучасних наукових підходів до сутності та змісту таких понять як «механізм управління», «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» дає можливість у

¹ Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : метод. рек. / авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. — К. : НАДУ, 2009. — 56 с. — С. 22–23.

² Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — 2-ге вид., доповн. і випр. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с. — С. 103.

³ Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / О. М. Комяков ; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2000. — 19 с. — С. 8.

⁴ Рудніцька Р. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. Д. Лесечка, канд. екон. наук., доц. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с. — С. 4.

⁵ Політична економія : підручник / В. Г. Федоренко, О. М. Діденко, М. М. Руженський [та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. В. Г. Федоренка. — К. : Алерта, 2008. — 487 с. — С. 349.

найзагальнішому вигляді визначити механізм регулювання як систему засобів, за допомогою яких забезпечується впорядкування суспільних відносин, їх відповідність вимогам правових норм, а механізм державного регулювання земельних відносин — як певну систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює процеси у даній сфері та забезпечує реалізацію відповідних функцій. Особливості функціонування механізму регулювання земельних відносин розкриваються через взаємозв'язки між її основними складовими елементами. Погоджуючись із такими дослідниками як М. Корецький, Л. Приходченко, О. Федорчак та ін., зазначимо, що структуру механізму державного регулювання земельних відносин складають: мета і завдання регулювання, принципи, функції та методи¹.

Щодо механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин, то слід зазначити, що він є складовою загального механізму державного управління, що забезпечує комплексний вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єктів управління у даній сфері. Тож механізм адміністративно-правового регулювання має розглядатись у межах загальної системи державного регулювання земельних відносин. Сьогодні управління земельними відносинами в Україні являє собою складну систему, що охоплює собою увесь спектр суспільних відносин у даній

¹ Див.: Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М. Х. Корецький. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с. — С. 16 ; Приходченко Л. Структура механізму державного управління : взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління. — 2009. — Вип. 2. — С. 105–112. — С. 11 ; Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : Науковий вісник : електронне наукове фахове видання. — 2008. — Вип. 1. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

сфері — від соціально-економічного, екологічного до адміністративно-правового, організаційного та інших видів управління. Як відзначає Т. Сидорченко, головною особливістю цієї системи є те, що виникає можливість сформуванню загального механізму, який дозволяє регулювати будь-які адміністративні, соціальні й ринкові питання, зберігаючи за суспільством в особі держави переважні права власника земельних ресурсів у питаннях регулювання земельно-майнових відносин¹. До основних механізмів даної складноорганізованої системи управління земельними відносинами, що містять у собі цілу низку органічно поєднаних спеціальних методів та засобів управління, маємо віднести:

– економічний, що полягає у створенні необхідних умов для збалансованого задоволення економічних інтересів усіх суб'єктів земельних відносин;

– організаційний, зміст якого складає узгодження приватних та публічних інтересів у сфері земельних відносин шляхом визначення складу, функцій суб'єктів регулювання та відповідності останніх об'єкту регулювання, чіткого визначення процедур у даній сфері²;

– адміністративно-правовий, що забезпечує раціональне використання та охорону землі на підставі правових норм, закріплених у законодавстві, а також формування та ефективне функціонування системи державних органів управління земельними відносинами, розмежування їх компетенції, організацію виконання ними взаємоузгоджених функцій у сфері земельних відносин.

¹ Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

² Помаза-Пономаренко А. Методи державного регулювання земельно-орендних відносин [Електронний ресурс] / А. Помаза-Пономаренко // Демократичне врядування. — 2012. — Вип. 9. — 9 с. — С. 6. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_25.pdf.

Розглядаючи ці складові у взаємозв'язку між собою, особливу увагу спрямуємо на формування ефективного механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин як найбільш дієвого механізму впливу у даній сфері, адже, як справедливо відзначають сучасні дослідники, зазначена система потребує розробки і реалізації на всіх рівнях влади взаємопов'язаної системи адміністративних та правових заходів, об'єднаних єдиною політикою державного регулювання земельно-майнових відносин, яка повинна забезпечити стабільний, збалансований і ефективний розвиток всіх об'єктів земельної власності незалежно від їх організаційно-правової форми в інтересах окремих землекористувачів і господарського комплексу в цілому¹. Слід погодитися з думкою І. Денисенко, яка підкреслює, що існуюча система управління земельними ресурсами має сьогодні яскраво виражений адміністративний, контрольний характер. Її функціонування здійснюється переважно через розподіл виконавчої влади по вертикалі². Законодавчі і виконавчі органи влади регулюють земельні відносини, визначають загальну стратегію землекористування, прогнозуючи і плануючи використання земельних ресурсів, встановлюють

¹ Див.: Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / І. Денисенко // Економіка природокористування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. — 261 с. — С. 234–240. — Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2011/Denysenko.pdf> ; Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія «Управління». — 2011. — Вип. 2. — С. 234–243.

² Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / І. Денисенко // Економіка природокористування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. — 261 с. — С. 234–240. — Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2011/Denysenko.pdf>.

норми і порядок землекористування, розподілу і перерозподілу земель, займаються оперативно-розпорядчою і контрольно-наглядовою діяльністю у сфері використання й охорони земель¹.

Сутність будь-якої системи управління виявляється у цілепокладанні. Саме цільовий компонент є первинним складовим елементом структури механізму, призначення якого полягає в конкретизації загальної мети управління. Мета управління є призначенням діяльності структурних підрозділів, органів влади, всієї системи державного управління². Основною метою адміністративно-правового регулювання земельних відносин пропонуємо визначити створення та забезпечення ефективного функціонування системи земельних відносин і землекористування, а також спрямування розвитку земельних відносин у напрямку досягнення єдиних загальнодержавних цілей, основними з яких є організація раціонального використання земельних ресурсів та їх охорона. Зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин, таким чином, полягає у використанні органами державної влади низки засобів адміністративно-правового впливу, в тому числі й законодавчого характеру, з метою ефективного регулювання діяльності суб'єктів у сфері володіння, розпорядження, користування і охорони земельних ресурсів.

Відповідно до зазначеної мети, можна сформулювати основні завдання адміністративно-правового регулювання земельних відносин. До

¹ Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія «Управління». — 2011. — Вип. 2. — С. 234–243.

² Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — Вип. 2 (34). — С. 23–32.

основних напрямків адміністративно-правового регулювання земельних відносин можна віднести:

- регулювання доступу на ринок;
- визначення порядку виникнення та припинення земельних правовідносин;
- встановлення стандартів землекористування; контроль за використанням і охороною земель;
- визначення умов для реалізації права власності на землю;
- створення основ для застосування адміністративних обмежень права власності до порушників правил земельних відносин та ін.¹

Сформований адміністративно-правовий механізм регулювання земельних відносин дозволить вирішити такі основні завдання:

- раціональне та ефективне використання земельно-майнового комплексу як об'єкта адміністративно-правового регулювання (наділення органів управління політичними і організаційними функціями щодо забезпечення ефективного розвитку землекористування; взаємоузгодження рішень органів державного управління у сфері земельних відносин);
- нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів земельних відносин (встановлення і нормативне закріплення положень про статус, предмет управлінського впливу, права та обов'язки, форми і методи діяльності суб'єктів земельних відносин та принципи, форми їх взаємовідносин);
- формування системи правових і управлінських засобів реалізації прав власності й регулювання діяльності суб'єктів земельних відносин

¹ Черевко Г. Основні напрями й умови вдосконалення державного регулювання земельних відносин / Г. Черевко, Г. Дудич // Аграрна економіка. — 2012. — Т. 5, № 1–2. — С. 128–138.

(гарантування реалізації суб'єктами державного регулювання своїх публічних інтересів та забезпечення свободи і захисту приватних інтересів учасників земельних відносин);

– здійснення державного контролю за використанням і охороною земель (формування механізму економічної й правової відповідальності суб'єктів земельних відносин за заподіяння збитків іншим суб'єктам земельних відносин, екології та безпеці держави)¹.

Невід'ємною складовою механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин є принципи, на яких має бути заснована діяльність суб'єктів у даній сфері. Як підкреслює М. Латинін, не визначивши основних принципів державного регулювання, немає сенсу формувати та аналізувати конкретні складові механізму державного регулювання². У загальному значенні в сучасній науковій літературі під принципом розуміються вихідні, керівні настанови, норми діяльності щодо впорядкування певної системи соціальних відносин, управління відповідними соціальними явищами і процесами³. К. Пісенко зазначає, що «принципи повинні бути тією опорою, тим фундаментом правового регулювання, який робить його передбачуваним, який скеровує практику до більш

¹ Див.: Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283 ; Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навч. посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 47 ; Помаза-Пономаренко А. Методи державного регулювання земельно-орендних відносин [Електронний ресурс] / А. Помаза-Пономаренко // Демократичне врядування. — 2012. — Вип. 9. — 9 с. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_25.pdf.

² Латинін М. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Електронний ресурс] / М. Латинін // Державне управління: теорія та практика : електронний наук. фах. журн. — 2005. — № 2. — 8 с. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/ga-luz/05lmaseu.pdf>.

³ Головатий М. Ф. Соціальна політика і соціальна робота : термінол.-понятійн. слов. / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. — К. : МАУП, 2005. — 560 с. — С. 328.

чіткої і точної реалізації цілей законодавця, закладених у відповідних нормативно-правових документах, до однакового застосування затверджених стандартів, правил і зразків належної поведінки»¹.

Встановлені мета і завдання адміністративно-правового регулювання земельних відносин забезпечують формування відповідних принципів, які можна умовно поділити на: загальні принципи (котрі формують та визначають процес управління в цілому) та спеціальні принципи (що можуть бути покладені в основу формування системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин).

До загальних принципів у сфері управління земельними відносинами відносяться: єдність управління земельними ресурсами і управління територіями; незмінність і обмеженість землі як компонента природи, засобу виробництва, територіального базису й об'єкта нерухомості; організаційна узгодженість використання земель і управління територіями та ін.².

До спеціальних принципів, що можуть бути покладені в основу формування системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин, низка сучасних вчених (А. Варламов, Ю. Гуцуляк, С. Ткачук та ін.) відносять такі принципи:

– принцип різноманіття та рівноправності усіх форм власності, володіння і користування землею;

¹ Писенко К. А. Методологические проблемы исследования принципов административного права / К. А. Писенко // Административное право и процесс. — 2011. — № 3. — С. 12–15. — С. 12.

² Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006.— 360 с. — С. 51.

- принцип пріоритету прав і обов'язків, визначених Конституцією України;
- принцип державної підтримки заходів щодо раціонального використання, поліпшення якості і охорони земель;
- принцип доступності інформації про стан земель;
- принцип пріоритету державного управління земельними ресурсами;
- принцип раціонального використання земель;
- принцип використання земель за цільовим призначенням;
- принцип платності використання земель та ін.¹.

А. Третяк та О. Дорош пропонують доповнити дану групу принципів ще й такими як:

- принцип сталості землекористування;
- принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів;
- принцип правового захисту і відповідальності².

На рівні законодавства України свого нормативно-правового закріплення набули такі принципи, на яких мало базуватися формування земельних відносин в Україні:

- принцип непорушності права приватної власності на землю;
- принцип включення землі у ринковий обіг;
- принцип соціальної справедливості у перерозподілі земель, що перебувають у державній та комунальній власності;

¹ Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 52.

² Там само.

– принцип поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель;

– принцип узгодженості темпів і основних напрямів реформування земельних відносин та відносин в аграрному секторі економіки¹.

Г. Черевко та Г. Дудич, визначаючи сучасні основні напрями й умови вдосконалення державного регулювання земельних відносин, серед основних принципів державного регулювання земельних відносин виокремлюють такі:

– мінімізація обмежень прав власності власника землі;

– чітке розмежування повноважень державних органів за сферами регулювання ринку;

– створення умов для дотримання прав суб'єктів відносин при здійсненні трансакцій на ринку;

– посилення економічного значення нормативно-правового забезпечення ринку земель;

– створення умов для дотримання прозорості конкуренції на ринку земель².

Аналіз чинного законодавства України та сучасних праць провідних вітчизняних науковців дає можливість констатувати, що в основу системи управління земельними ресурсами мають бути покладені такі принципи:

а) різноманіття та рівноправність всіх форм власності при користуванні і володінні землею;

б) пріоритет прав та обов'язків, визначених Конституцією України;

¹ Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

² Черевко Г. Основні напрями й умови вдосконалення державного регулювання земельних відносин / Г. Черевко, Г. Дудич // Аграрна економіка. — 2012. — Т. 5, № 1–2. — С. 128–138.

- в) правовий захист і відповідальність;
- г) цільове і раціональне їх використання;
- г) стає землекористування;
- д) пріоритет життєво важливих інтересів держави і особистості;
- е) комплексний і диференційований підхід до управління землями різних категорій;
- є) доступність інформації про стан земель;
- ж) платність використання земель¹.

Деякі дослідники пропонують також відокремлювати так звані індивідуальні принципи управління земельними відносинами (зокрема, принципи, на яких засновано виконання державними органами своїх функцій у даній сфері та ін.)². До даної підгрупи принципів відносяться:

- правове забезпечення управління земельними ресурсами;
- відповідність законодавству України і непротириччя законів та інших нормативних актів один одному;
- відповідність суб'єкта управління об'єкту (формування структури суб'єкта, виходячи з особливостей земельних відносин як об'єкта управління);
- організаційне, фінансове, кадрове забезпечення земельними ресурсами (наявність спеціальних органів управління земельними відносинами з оптимальною чисельністю і фінансуванням);

¹ Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. — Х. : Право, 2012. — 448 с. — С. 355.

² Див.: Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики / Л. Поліщук // Землевпорядний вісник. — 2008. — № 1. — С. 9–21 ; Третяк А. М. Шляхи регулювання ринку землі / А. М. Третяк // Вісник аграрної науки. — 2003. — № 10. — С. 62–66.

– чітке розмежування функцій з управління земельними відносинами між ланками державних органів і органами місцевого самоврядування;

– неприпустимість втручання одних державних органів у функції інших, адже таке втручання може породжувати плутанину та робити можливим уникнення відповідальності посадових осіб за доручену їм роботу¹.

Зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин знаходить свій прояв у низці функцій, що здійснюються відповідними органами державної влади. На думку сучасних науковців, функції управління являють собою види (напрями) діяльності уповноважених державою органів влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання земель². Кожна з функцій як певний вид управлінського впливу є похідною від мети і надає змогу вирішувати покладені завдання, цілеспрямовано впливаючи на об'єкт управління — земельні відносини³. Отже, виходячи з того, що саме за допомогою реалізації компетентними органами держави відповідних функцій забезпечується вирішення встановлених завдань, вважаємо необхідним розглядати їх як окремі складові загального механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Функції регулювання земельних відносин здійснюються законодавчими та виконавчими органами державної влади, а також органами

¹ Третьяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третьяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третьяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 53–54.

² Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 288.

³ Приходченко Л. Структура механізму державного управління : взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління. — 2009. — Вип. 2. — С. 105–112.

місцевого самоврядування, які регулюють земельні відносини, визначають та формують загальну стратегію розвитку системи землеволодіння і землекористування, правотворчості, правоохоронної діяльності і т. д. Загальні функції управління у галузі використання і охорони земель, що являють собою конкретні відособлені заходи, які виконуються різними органами в різні терміни, визначені Земельним кодексом України у розділі VII¹: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць; планування використання земель; землеустрій; економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; державний земельний кадастр. Основні функції органів державного управління земельними відносинами знайшли своє чітке відображення також в Указі Президента України «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки»², де закріплені такі функції: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організація землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру.

Вітчизняні дослідники серед загальних функцій державного управління у сфері земельних відносин виділяють: планування, організацію, мотивацію і контроль³, а також облікову, розподільну, виконавчу,

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

³ Помаза-Пономаренко А. Методи державного регулювання земельно-орендних відносин [Електронний ресурс] / А. Помаза-Пономаренко // Демократичне врядування. — 2012. — Вип. 9. — 9 с. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_25.pdf.

дозвільну, регулюючу функції¹. І. Денисенко вбачає зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними ресурсами в прогнозуванні і плануванні їх використання; встановленні норм і порядку землеволодіння, землекористування, розподілу і перерозподілу земель; оперативно-розпорядчій, регуляторній і контрольно-наглядовій діяльності щодо використання і охорони земель². На думку М. Ковальського, серед основних функцій регулювання земельних відносин слід виділяти:

- розробку законодавчих і нормативно-правових актів;
- ведення державного земельного кадастру;
- надання і вилучення земельних ділянок;
- планування використання земель;
- землеустрій;
- технічну інвентаризацію нерухомості;
- моніторинг земель;
- державний контроль за використанням земель;
- організацію рекультивації порушених земель, вирішення земельних спорів³.

В. Семчик, П. Кулинич, М. Шульга вважають, що до основних функцій управління землями належать: моніторинг земель; планування використання земель; землеустрій, державний земельний кадастр, здійснення державної реєстрації прав на землю;

¹ Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

² Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / І. Денисенко // Економіка природокористування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. — 261 с. — С. 234–240. — Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2011/Denysenko.pdf>.

³ Ковальський М. Р. Удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М. Р. Ковальський ; Академія муніципального управління. — К., 2011. — 20 с. — С. 9.

державний контроль за використанням та охороною земель, нормування та стандартизація у сфері використання та охорони земель¹.

Т. Сидорченко, розглядаючи земельно-майновий комплекс як об'єкт державного управління, до основних функцій системи регулювання земельних відносин пропонує віднести такі:

- участь у державному нормативно-правовому забезпеченні обліку, використання, відновлення й охорони земель;

- розроблення та організацію виконання державних програм, пов'язаних з обліком і раціональним використанням земель;

- ведення державного земельного кадастру, державного кадастрового обліку земельних ділянок і пов'язаних з ним об'єктів нерухомого майна;

- організацію землевпорядження;

- організацію й проведення державної кадастрової оцінки земельних ресурсів;

- моніторинг земельних ресурсів;

- державний контроль за використанням і охороною земельних ресурсів².

Із наведеного переліку функцій головними дослідник вважає облікову (зміст якої полягає в моніторингу всіх видів земельних ресурсів незалежно від форм власності й землекористування, а також у веденні земельного кадастру), розподільну (забезпечення проведення землевпорядних робіт, вилучення земель, що використовуються з порушенням законодавства, примусовий викуп земель для суспільних потреб, надання земель у власність, оренду й господарське користування) та

¹ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 361.

² Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

функцію раціонального використання земельних ресурсів (стимулювання раціонального землекористування, встановлення відповідальності за порушення земельного законодавства, введення нормативів і обмежень господарської діяльності на земельних ділянках, виділення територій з особливим режимом використання)¹. На думку М. Латиніна, до найважливіших функцій як складових механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин слід віднести функцію стимулювання процесів економічного розвитку, що містить у собі комплекс правових, організаційних, наукових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку земельних відносин на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів держави; моніторинг і аналіз розвитку земельних відносин, що передбачає створення системи спостереження, збирання, оброблення, передавання, зберігання та аналізу показників розвитку галузі з метою оцінки ефективності заходів державного впливу на земельні відносини; функцію контролю, яка передбачає оцінку виконання цільових програм, нормативно-правових або регуляторних актів з метою подальшого коригування дій та заходів органів державної влади щодо стимулювання розвитку земельних відносин².

Крім перерахованих вище функцій, система адміністративно-правового регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань щодо

¹ Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

² Латинін М. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Електронний ресурс] / М. Латинін // Державне управління: теорія та практика : Електронний наук. фаховий журн. — 2005. — № 2. — 8 с. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.

об'єктів і суб'єктів земельних відносин¹. Слід також підкреслити, що в сучасних умовах розвитку земельних відносин в Україні значно зростає роль такої функції як державний контроль за використанням і охороною земель². Так, В. Курило слушно зазначає, що державний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів є засобом реалізації державної політики, однією із форм досягнення управлінської мети — забезпечення своєчасності виконання управлінських рішень у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів³. Контрольна функція передбачає контроль над використанням і охороною земель, перевірку й експертизу проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, моніторинг дотримання цільового характеру використання земель, а також розробку й реалізацію заходів щодо запобігання й припинення порушень земельного законодавства⁴.

Необхідно також враховувати й той факт, що управління земельними відносинами здійснюється як безпосередньо, так і опосередковано. Безпосереднє управління пов'язане із створенням конкретних форм і умов землекористування. Опосередковане управління визначає межі використання землі шляхом створення нормативно-правової бази і, на

¹ Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

² Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 53.

³ Курило В. І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів / В. І. Курило, О. П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. — 2011. — Вип. 165. — С. 150–155.

⁴ Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

відміну від безпосереднього, здійснюється постійно¹. Система безпосереднього управління земельними відносинами передбачає такі функції як збір та аналіз даних про об'єкт управління та керовані процеси; вироблення та реалізація управлінських рішень; контроль за функціонуванням процесу управління та його коригування. До функцій опосередкованого управління відносяться:

- вивчення характеру земельних відносин;
- вивчення стану законодавства та його моніторинг;
- розробка і прийняття законодавчих актів і нормативів використання землі;
- реалізація заходів із зміни системи землекористування, передбаченої у законодавчих актах;
- вдосконалення землекористування, нормування використання земель;
- державний контроль за дотриманням земельного законодавства;
- розв'язання земельних спорів, пов'язаних із введенням та функціонуванням земельного законодавства і нормативів використання землі².

Отже, сутність та зміст механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин відбивають функції, що виконуються органами державної влади, кожна з яких містить в собі певну сукупність дій щодо вирішення

¹ Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 48.

² Там само. — С. 48–50.

специфічних завдань з використанням відповідних методів, засобів та інструментів¹.

Метод управління являє собою певну сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених цілей². Л. Приходченко зазначає, що в управлінському процесі функції впливають на керований процес, зумовлюють результативність, а, відтак, вони є первинними, а методи — вторинними, оскільки виступають як один із факторів ефективності управління. Саме тому при аналізі функціонування механізму державного управління обов'язковими є врахування змістовної характеристики і визначення складу конкретних методів³.

Реалізація управлінських функцій, особливо за безпосереднім управлінням, здійснюється переважно за допомогою директивних адміністративно-правових методів. На відміну від інших методів управління (соціальних, психологічних, економічних, інформаційних та ін.), адміністративно-правові методи базуються на владі, дисципліні та відповідальності. Адміністративно-правовий вплив здійснюється такими основними засобами:

– пряма адміністративна вказівка, що має обов'язковий характер, адресується конкретним керованим об'єктам або особам та впливає на конкретну сформовану ситуацію;

¹ Ковальський М. Р. Удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М. Р. Ковальський ; Академія муніципального управління. — К., 2011. — 20 с. — С. 9.

² Третьак А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третьак, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третьака. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 71.

³ Приходченко Л. Структура механізму державного управління : взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління. — 2009.— Вип. 2. — С. 105–112.

– встановлення правил, що регулюють землекористування (нормативне регулювання), вироблення стандартних процедур адміністративного впливу;

– розробка і впровадження рекомендацій з організації та удосконалення відповідних процесів, що піддаються адміністративно-правовому впливу;

– контроль за використанням і охороною земель¹.

Таким чином, основною формою реалізації і застосування адміністративно-правових методів управління є розпорядження та оперативне втручання у процес управління з метою координації зусиль його учасників для виконання поставлених перед ними завдань.

Адміністративно-правовий метод регулювання земельних відносин спирається на владу, впливаючи на керований об'єкт через стандарти, норми, оперативні вказівки, через рішення, проекти та програми землеустрою, контроль за їх виконанням, систему адміністративних засобів підтримки дисципліни та ін. До основних проявів реалізації адміністративно-правових методів регулювання земельних відносин А. Третяк та О. Дорош відносять: обов'язкове розпорядження (наказ, заборона та ін.); єднальні заходи (консультації); рекомендації (поради, роз'яснення, пропозиції)².

Адміністративно-правовий механізм регулювання земельних відносин об'єднує в собі цілу низку інструментів прямого впливу на діяльність суб'єктів у даній сфері, призначенням яких є «закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також

¹ Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 73.

² Там само. — С. 73–74.

визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси»¹. До структури механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин входять такі основні групи інструментів:

– інструменти нормативно-правового регулювання, що забезпечують специфічний правовий вплив на суб'єктів земельних відносин за допомогою законів та підзаконних нормативних актів (стратегії сталого розвитку, цільові програми, плани і проекти використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; постанови, накази, розпорядження, інструкції, листи, роз'яснення щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів);

– інституціональні інструменти, які використовуються для розмежування повноважень органів влади та місцевого самоврядування (зокрема, щодо функцій управління і контролю) щодо земельних ресурсів; інституціоналізація форм власності на землю, інституціоналізація прав власності на землю;

– адміністративно-контрольні інструменти, що передбачають адміністративне регулювання і контроль використання земельних ресурсів та довілля шляхом затвердження регуляторів обов'язкових екологічних і технологічних стандартів, нормативів, інструкцій та інших правил поведінки (державний контроль використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; відповідальність за порушення (невиконання) законодавчих норм щодо власності, охорони і відтворення земельних ресурсів; моніторинг довілля, стану земель, ґрунтів; екологічні стандарти, нормативи, ліміти, регламенти);

¹ Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатулін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. — К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. — 52 с. — С. 16.

– дозвільні інструменти, що передбачають ідентифікацію параметрів екологічної безпеки у процесі підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень щодо земель, мінімізацію екологічного ризику, запобігання і обмеження негативного впливу виробничо-господарської діяльності на земельні ресурси та стан довкілля (ліцензування господарської діяльності щодо впливу на довкілля, екологічного аудиту, контролю та моніторингу; дозволи на здійснення виробничо-господарської діяльності; містобудівні процедури; оцінка впливу на довкілля; державна екологічна експертиза та ін.)¹.

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання земельних відносин являє собою цілісну систему, складовими якої є мета, завдання, принципи, функції, методи та інструменти, що у своїй взаємодії та взаємозв'язку забезпечують комплексний вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єктів правовідносин у даній сфері. Побудова дієвого, збалансованого механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин має на меті забезпечення усталеного функціонування системи земельних відносин, а також спрямування розвитку земельних відносин у напрямку досягнення єдиних загальнодержавних цілей у даній сфері.

2.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин

Одним із найбільш важливих засобів захисту земельних правовідносин є контроль з боку

¹ Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатулін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. — К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. — 52 с. — С. 16–18.

відповідних державних органів за додержанням норм законодавства у даній сфері, виявлення порушень та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. Таким чином, юридична відповідальність постає необхідною правовою гарантією законності у сфері земельних відносин. Як відзначає П. Кулинич, найважливішим елементом правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, захисту прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень земельного законодавства і припинення їх появи у майбутньому, відновлення порушеного права та притягнення винних у вчиненні земельних правопорушень до юридичної відповідальності, яка здійснюється у межах правовідносин між суб'єктом, що порушив приписи земельно-правової норми, з одного боку, і державою в особі її органів — з іншого¹.

У сучасній правовій науці юридична відповідальність визначається як встановлений законодавством і забезпечений державою юридичний обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливих наслідків, позбавлення певних благ². Як певна система заходів державного примусу, застосованих до порушників вимог чинного законодавства, юридична відповідальність за порушення земельного законодавства спрямована на забезпечення дотримання земельно-правових норм, поновлення порушених земельних прав, а також на попередження вчинення нових правопорушень³. У

¹ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 371.

² Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М, 2003. — 704 с. — С. 694–695.

³ Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2002. — № 5. — С. 193–197.

сфері земельних відносин застосовуються різні види юридичної відповідальності — кримінальна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна. Найпоширенішим видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин є адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності, що виникає при скоєнні правопорушень у публічно-правовій сфері. Адміністративно-правова наука розглядає адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних стягнень¹. В. Авер'янов визначає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій — адміністративних стягнень². Адміністративна відповідальність має низку спільних з іншими видами юридичної відповідальності ознак. Поряд із цим, їй притаманні й особливі ознаки, що виділяють її з-поміж інших видів юридичної відповідальності, визначають її спрямованість, мету та зміст. До таких ознак насамперед відноситься наявність особливої підстави для її застосування (особливого виду правопорушення — адміністративного проступку, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення). Крім того, О. Синьов відзначає, що

¹ Битяк Ю. П. Административное право Украины : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Х. : Одиссей, 1999. — 224 с. — С. 121.

² Адміністративне право України : Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 430.

адміністративна відповідальність врегульовується нормами адміністративного права, що містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності утворюють її нормативну основу¹. Необхідно також зауважити, що за вчинення адміністративного проступку санкції застосовує досить широке коло державних органів. Крім того, порядок притягнення до адміністративної відповідальності істотно відрізняється від цивільного, кримінального процесів та дисциплінарного провадження².

Під адміністративною відповідальністю у сфері земельних відносин розуміють застосовування уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, до осіб, які порушили вимоги земельного законодавства³. Л. Мілімко пропонує визначення адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин як виконання суб'єктом, який вчинив адміністративний проступок у сфері земельних відносин, примусово застосованих до нього за визначеною процедурою заходів впливу, встановлених державою і реалізованих спеціально уповноваженими органами чи посадовими особами з метою охорони земельних відносин, попередження

¹ Синьов О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Синьов Олександр Володимирович ; Нац. універс. внутр. справ. — Х., 2001. — 235 с. — С. 23–24.

² Слюсаренко О. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Слюсаренко ; Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. — К., 2004. — 18 с. — С. 8–9.

³ Там само. — С. 8.

правопорушень та виховання і покарання винного¹. Аналізуючи характерні ознаки адміністративної відповідальності, дослідниця, зокрема, зазначає, що вона: є нормативно визначеною і встановлюється виключно законодавчими актами; має публічний характер; це засіб охорони встановленого державою правопорядку; супроводжується державним та громадським осудом діяння і правопорушника, який його вчинив; об'єктом охорони є суспільні відносини, що регулюються не лише адміністративним правом, а й іншими галузями права, що відрізняє її від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності; настає за вчинення адміністративних проступків; до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила і в яких немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу; суб'єктами, які мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи; на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення з метою, визначеною ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (виховання правопорушника і запобігання вчиненню нових правопорушень), а також з метою покарання винного; це примусовий захід, застосування якого спричиняє негативні (моральні або матеріальні) наслідки для правопорушника; реалізується за відповідною процедурою².

О. Стукаленко відзначає, що адміністративна відповідальність за порушення земельного

¹ Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 16.

² Там само. — С. 15.

законодавства застосовується у випадках, якщо: діянням особи порушені адміністративно-правові норми, які регулюють земельні відносини; у результаті порушення вимог норм адміністративного права власнику землі чи землекористувачу завдано такий збиток, що не передбачає кримінальної відповідальності; землеробу не завдано збитків порушенням, але склалась реальна загроза заподіяння такого збитку¹. С. Слюсаренко, характеризуючи сутність та підстави адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, визначає такі її основні особливості: фактичною її підставою є адміністративні правопорушення (проступки) у сфері земельних відносин, передбачені насамперед статтями 52–56 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також статтею 211 Земельного кодексу України; адміністративна відповідальність врегульована нормами адміністративного права; за вчинення такого проступку застосовується адміністративне стягнення у вигляді штрафу; штраф застосовується широким колом державних органів (органами земельних ресурсів та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України) з метою здійснити виховний вплив на порушника та інших осіб і тим самим попередити вчинення нових правопорушень; наявність особливого порядку притягнення до адміністративної відповідальності². Ю. Чиж вказує на такі основні ознаки, характерні для даного виду юридичної відповідальності у сфері

¹ Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2002. — № 5. — С.193–197.

² Слюсаренко О. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Слюсаренко ; Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. — К., 2004. — 18 с. — С. 8–9.

земельних відносин: вона настає при порушенні не всіх правових норм адміністративного та інших галузей права, що регулюють земельні відносини, а лише тих, які визначені законодавством як адміністративні проступки; до неї притягаються особи, які порушили загальнообов'язкові правила, встановлені для всіх громадян, незалежно від того, чи є вони власниками земельних ділянок, чи землекористувачами, чи третіми особами (за якими земельні ділянки не закріплені ані на праві власності, ані на праві землекористування); суб'єктом, який притягається до адміністративної відповідальності, є особа, у якої немає стійких організаційних зв'язків із суб'єктами примусу, в окремих випадках вона застосовується до спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності військово-службовців, неповнолітніх); суб'єктами, що мають право притягати до адміністративної відповідальності, є спеціально уповноваженні публічні органи та посадові особи¹.

Правовою підставою для застосування заходів впливу та притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення. Згідно зі ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (навмисна чи необережна) дія або бездіяльність, що посягає на державний чи суспільний порядок, власність, права та волю громадян, на встановлений порядок управління, за який законодавством передбачена адміністративна відповідальність².

¹ Чиж Ю. В. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. В. Чиж ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 22 с. — С. 9–10.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

Аналіз чинної статті кодексу, а також сучасної наукової літератури з даного питання дає можливість виділити такі невід’ємні ознаки адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин: 1) протиправність (що вказує на заборону адміністративно-правовими нормами відповідних дій або бездіяльності у сфері земельних відносин та їх визначення саме як адміністративних проступків); 2) винність (що передбачає певне психічне ставлення особи до протиправного вчинку та його наслідків у сфері земельних відносин); 3) діяння (адміністративний делікт може мати вигляд активної дії або бездіяльності у сфері земельних відносин); 4) об’єкт посягання (суспільний порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління у сфері земельних відносин); 5) караність (закріплення у законодавстві відповідного адміністративного стягнення, що покладається на правопорушника за скоєння адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин); 6) суспільна небезпека (негативні наслідки протиправного діяння невеликого ступеня у сфері земельних відносин, на відміну від суспільної небезпеки при скоєнні злочину)¹.

Визначаючи дані ознаки як фактичні підстави для адміністративної відповідальності, І. Федорчак пропонує розуміти під адміністративним деліктом у сфері земельних правовідносин протиправне, винне (навмисне або необережне), з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дію чи бездіяльність),

¹ Див.: Федорчак І. Понятіе и признаки административного правонарушения в сфере земельных правоотношений [Электронный ресурс] / И. Федорчак // Междунар. науч.-практ. журнал «*Leges et Vita*» («Закон и Жизнь»). — 2014. — № 4/2. — С. 160–164. — Режим доступа : <http://www.legesivita.in.ua/archive/2014/4-2/41.pdf> ; Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 12.

скоєне суб'єктом делікту у сфері реалізації прав і законних інтересів землевласників і землекористувачів, порядку управління, раціонального використання, відтворення та охорони земельних ділянок, за що передбачено адміністративну відповідальність¹. Аналізуючи особливості такої ознаки адміністративного правопорушення у сфері земельних відносин як протиправність діяння, Л. Мілімко пропонує її більш широке трактування, вбачаючи зміст протиправного адміністративного проступку (делікту) у тому, що даний проступок вступає у протиріччя з правовими приписами щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, заважає реалізації земельної реформи, здійсненню прав і законних інтересів власників земельних ділянок та землекористувачів, порушує встановлений державою порядок управління землями України як її національним багатством². Стосовно об'єкта посягання, то дослідниця відзначає, що у чинному законодавстві зафіксовано багато адміністративних проступків, в яких об'єктами протиправного посягання є земельні відносини. Залежно від виду об'єктів усі адміністративні проступки у сфері земельних відносин можна поділити на такі, що посягають на: земельні відносини майнового характеру; суспільні відносини у сфері управління земельними відносинами; суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення та охорони

¹ Федорчак І. Понятіе и признакі административного правонарушения в сфере земельных правоотношений [Электронный ресурс] / И. Федорчак // Междунар. науч.-практ. журнал «Leges et Vita» («Закон и Жизнь»). — 2014. — № 4/2. — С. 160–164. — Режим доступа : <http://www.legesvita.in.ua/archive/2014/4-2/41.pdf>.

² Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 12.

земель (екологічної спрямованості)¹. П. Кулинич серед об'єктів правопорушень у сфері земельних відносин пропонує виділяти: 1) суспільні земельні відносини (які є загальним об'єктом земельних правопорушень); 2) права та законні інтереси власників земель, землекористувачів, у тому числі орендарів, та інтереси українського народу; 3) суспільні відносини у сфері використання та охорони земель; 4) земельний правопорядок². С. Слюсаренко класифікує правопорушення у сфері земельних відносин, розподіляючи їх на: правопорушення, спрямовані проти встановленого порядку розпорядження землею; правопорушення, спрямовані проти вимог цільового, раціонального використання земель у сільському, лісовому господарстві та галузях господарського виробництва; правопорушення, які пов'язані з недотриманням чи неналежним виконанням екологічних норм та приписів³.

У законодавстві України адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин визначається Земельним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та низкою інших законів, зокрема, Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері

¹ Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 13.

² Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 372.

³ Слюсаренко С. В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами [Електронний ресурс] / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». — 2010. — Вип. 156. — С. 167–173. — Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/8065/1/10ssv.pdf>.

містобудування»¹, «Про державний контроль за використанням та охороною земель»², «Про охорону земель»³, «Про використання земель оборони»⁴, «Про землеустрій»⁵, «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»⁶, «Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення»⁷ та ін.

Згідно зі ст. 211 Земельного кодексу України, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за цілу низку порушень, серед яких, зокрема:

а) укладення угод з порушенням земельного законодавства;

б) самовільне зайняття земельних ділянок;

в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;

¹ Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України : від 14.10.1994 р., № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.

² Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

³ Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

⁴ Про використання земель оборони : Закон України : від 27.11.2003 р., № 1345-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 14. — Ст. 209.

⁵ Про землеустрій : Закон України : від 22.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

⁶ Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність : Закон України : від 23.12.1998 р., № 353-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 5–6. — Ст. 46.

⁷ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України : від 24.02.1994 р., № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

г) розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;

г) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;

д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

е) знищення межових знаків;

е) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;

ж) непроведення рекультивації порушених земель;

з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;

и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;

і) відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;

й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок;

к) порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку¹.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ч. 1 ст. 221.

Наведений перелік порушень не є вичерпним, законом може бути встановлено відповідальність й за інші порушення земельного законодавства¹. Проте, слід зазначити, що Земельний кодекс України не визначає, за які саме правопорушення настає адміністративна відповідальність. Кодекс закріплює лише диспозиції норм, які визначають діяння як правопорушення у сфері земельних відносин, окреслюючи їх загальний зміст, тоді як норми, що містять санкції за ці діяння, встановлюються іншими правовими актами. Так, адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються перш за все Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель» та ін. Норми більшості інших законодавчих актів у даній сфері (насамперед це стосується Законів України «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про використання земель оборони» та ін.), так само як і норми Земельного кодексу, носять описовий склад, вказують на певні норми та правила, що мають загальні ознаки адміністративного правопорушення, але безпосередньо не передбачають адміністративних санкцій за порушення земельного законодавства. Так, А. Правдюк відзначає, що більшість норм чинного Земельного кодексу, що стосуються юридичної відповідальності за земельні правопорушення, наразі зовсім не діють і не можуть використовуватися у правозастосовчій діяльності, як і інші нормативно-правові акти з охорони земельного

¹ Там само. — Ч. 2 ст. 221.

законодавства (наприклад, Закон України «Про використання земель оборони» та «Про державний контроль за використанням та охороною земель»), вони мають декларативний характер, що нівелює суть принципу верховенства закону і не завжди відповідає її змісту. Зокрема, на думку дослідника, такі норми ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України¹ як приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок і подання недостовірної інформації щодо них та порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок, крім того, що не передбачають окремих склад правопорушення, є декларативними і, відповідно, недоцільними². До того ж окремі норми зазначених законів повторюються в Земельному кодексі України, у той час як кожне конкретне правопорушення повинно мати таку кількість ознак, які б виділяли його із загальної кількості правопорушень, тобто відокремлювали одне від одного шляхом визначення його основних характеристик³.

Таким чином, аналіз норм чинного земельного законодавства, які стосуються питань юридичної відповідальності за земельні правопорушення, дає змогу стверджувати про неможливість їх застосування. Єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, який встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

² Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / А. Л. Правдюк // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197, Ч. 2. — С. 214–219.

³ Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / А. Л. Правдюк // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197, Ч. 2. — С. 214–219.

земельних відносин, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Більшість складів земельних правопорушень містяться у главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», ст. 52–56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства¹.

Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність настає за:

- псування і забруднення сільсько-господарських та інших земель (ст. 52);
- порушення правил використання земель (ст. 53);
- самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53.1);
- перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53.2);
- зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53.3);
- незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 53.4);
- порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою (ст. 53.5);
- порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53.6);
- порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54);
- порушення правил землеустрою (ст. 55);

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

- знищення межових знаків (ст. 56)¹.

Деякі дослідники вважають, що адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані із земельними відносинами, передбачається і в інших статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, В. Семчик, П. Кулинич та М. Шульга до підстав притягнення до адміністративної відповідальності відносять такі адміністративні правопорушення: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63), знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст. 65.1), пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду². О. Погрібний, І. Каракаш, М. Кліменко до адміністративних порушень, що пов'язані із земельними відносинами, також відносять:

- порушення законодавства про захист рослин (ст. 83.1);
- правопорушення у сфері промисловості (ст. 96 — порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва);
- правопорушення у сільському господарстві (ст. 104 — потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, державних, громадських чи фермерських господарств);
- правопорушення у сфері встановленого порядку управління (ст. 188.5 — невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

² Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 376.

органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів) та ін.¹.

Проте, аналізуючи зміст даних норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, маємо погодитися з думкою таких вчених як А. Правдюк та О. Мірошніченко, які вважають, що дані правопорушення треба розглядати в контексті правопорушень, що пов'язані не із земельними, а з іншими суспільними відносинами — у сфері охорони природи, промисловості, будівництві, сільському господарстві та ін.², адже, по-перше, дані правопорушення безпосередньо не пов'язані із тими, що встановлюються у ст. 211 Земельного кодексу України, а по-друге, вони містяться у різних розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, А. Правдюк, зокрема, зазначає, що норми ст. 104 Кодексу України про адміністративні правопорушення дійсно мають багато спільного зі ст. 52 КУпАП (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), проте, об'єкт у цих правопорушень різний: якщо об'єктом правопорушень згідно зі ст. 52 є суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів,

¹ Див.: Кліменко М. М. Застосування норм адміністративної відповідальності в сфері охорони земельних ресурсів України / М. М. Кліменко // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Том 24 (63), № 1. — С. 289–293 ; Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — С. 600. — С. 419–430.

² Див. : Мірошніченко О. С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин [Електронний ресурс] / О. С. Мірошніченко // Вісник Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ. Зб. наук. праць. — 2007. — Вип. 36. — 5 с. — Режим доступу : <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=9539>.

то згідно зі ст. 104 таким об'єктом є суспільні відносини у сільському господарстві¹.

Виходячи з об'єкту протиправних посягань, усі правопорушення у сфері земельних відносин можна розподілити на декілька підгруп. Загальною підставою для такого розподілу є класифікація земельних правопорушень на загальні групи: земельно-правові порушення, позбавлені екологічного забарвлення і не пов'язані із заподіянням шкоди землі як складовій навколишнього природного середовища, і земельні правопорушення, скоєння яких безпосередньо пов'язане із заподіянням шкоди землі та які є водночас екологічними правопорушеннями². Так, П. Кулинич відзначає, що до суто земельних правопорушень, які порушують вимоги раціонального використання земель, законних інтересів і прав власників землі, землекористувачів, зокрема, орендарів, належать такі правопорушення як: нераціональне використання сільськогосподарських земель; використання земельних ділянок не за цільовим призначенням; невиконання обов'язків з приведення земель у стан, придатний для використання їх за цільовим призначенням; самовільне захоплення земель і самовільне будівництво, не пов'язане із заподіянням шкоди землям; знищення межових знаків; порушення містобудівної документації при відводі земель; порушення строків розгляду заяв про надання земельних ділянок та термінів повернення тимчасово займаних земель; систематичне невнесення плати за землю; перекручення даних державного земельного кадастру і приховування інформації про наявність

¹ Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / А. Л. Правдюк // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197, Ч. 2. — С. 214–219.

² Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 372.

земель запасу; приховування або перекручення відомостей про стан екологічної, зокрема, радіаційної обстановки; відхилення або невчасне виконання вимог органів державного контролю за використанням і охороною земель з усунення порушень земельного законодавства¹. До земельних правопорушень з екологічним забарвленням, на думку дослідника, належать: псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами та стічними водами; використання земель способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів та погіршення екологічної обстановки земель; проектування, розміщення, будівництво і введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання обов'язкових заходів щодо поліпшення земель та охорони ґрунтів від водяної і вітрової ерозії, а також запобігання іншим процесам, що погіршують стан земель; порушення встановленого природоохоронного режиму використання земель². О. Погрібний, І. Каракаш, М. Кліменко також залежно від конкретного виду об'єктів поділяють усі порушення земельного законодавства на дві групи: власне земельні правопорушення і земельні правопорушення екологічної спрямованості, але, при цьому, у першій групі виділяють дві підгрупи: земельні правопорушення майнового характеру та земельні правопорушення у сфері управління³. Виходячи з такого розподілу, до правопорушень майнового характеру у сфері земельних відносин можуть бути віднесені такі адміністративні проступки як: самовільне зайняття земельної ділянки

¹ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 373.

² Там само.

³ Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — 600 с. — С. 421.

(ст. 53.1 КУпАП); порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП) та ін. До земельних правопорушень у сфері управління можна віднести такі як перекурчення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53.2 КпАП) тощо¹. Групу правопорушень екологічної спрямованості у сфері земельних відносин, об'єктом яких є земля як об'єкт навколишнього природного середовища, відповідно, складають такі правопорушення як: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП) та ін.². Л. Мілімко за предметом протиправних посягань у сфері земельних відносин виділяє такі об'єкти відповідних суспільних відносин як: земельна ділянка та права на неї (у тому числі на земельну частку (пай)), земля як природний ресурс (або ґрунти), документована інформація про землі та права на них. Дослідниця підкреслює, що для адміністративних проступків у сфері земельних відносин з матеріальним складом характерною є наявність шкідливих наслідків та причинного зв'язку між діяннями і цими наслідками; крім того, для адміністративних проступків, що полягають у порушенні строків повернення тимчасово зайнятих земель, кваліфікуюче значення має така факультативна ознака як час³. Таким чином, відповідно до конкретного виду об'єктів, адміністративні проступки у сфері земельних

¹ Слюсаренко О. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Слюсаренко ; Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. — К., 2004. — 18 с. — С. 9.

² Там само. — С. 9–10.

³ Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 14.

відносин поділяються на такі, що посягають на: земельні відносини майнового характеру; суспільні відносини у сфері управління земельними відносинами; суспільні відносини у сфері раціонального використання, відновлення та охорони земель (екологічної спрямованості)¹.

Адміністративна відповідальність виявляється у вигляді адміністративного стягнення. Адміністративне стягнення є мірою відповідальності за адміністративне правопорушення (проступок), що накладається у встановленому порядку державними органами й органами місцевого самоврядування і застосовується з метою здійснити виховну дію на порушника та інших осіб і тим самим попередити здійснення нових проступків та злочинів. До основних ознак адміністративних стягнень відносяться такі: державно-примусовий характер; передбаченість конкретною правовою нормою; поєднання елементів виховного, запобіжного та карного характеру; реалізація покарання через інститут адміністративної відповідальності; наявність специфічного кола суб'єктів застосування (переважно позасудові органи та їх посадові особи); спеціальний порядок застосування². За адміністративні правопорушення можуть застосовуватись такі види адміністративних стягнень як офіційне попередження, яке фіксується установленим способом або виноситься в письмовій формі; штраф — грошове стягнення, яке накладається на порушників за адміністративне правопорушення в розмірах і у випадках, встановлених КпАП і законами України; оплатне вилучення предмета, який став

¹ Там само.

² Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 17.

знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який належав власнику і став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; громадські роботи, виправні роботи; адміністративний арешт¹.

Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлені такі адміністративні стягнення за порушення у сфері земельних відносин:

– за псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами, а так само невжиття заходів по боротьбі з бур'янами — накладення штрафу на громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності — від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 52);

– за використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильну експлуатацію, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень — накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 52);

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122. — Ст. 24.

– за самовільне зайняття земельної ділянки — накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 53.1);

– за перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду — накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 53.2);

– за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту — накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 53.3);

– за незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель — накладення штрафу на громадян від тридцяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 53.4);

– за порушення посадовою особою Ради міністрів АРК, органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування встановленого законодавством строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою — накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (а за

діяння, передбачене частиною першою цієї статті, вчинене посадовою особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме порушення, — накладення штрафу від п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) (ст. 53.4);

– за порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей, — накладення штрафу на державних кадастрових реєстраторів від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (а за ті самі діяння, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з правопорушень, передбачених частиною першою цієї статті, — накладення штрафу від п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) (ст. 53.6);

– за порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, — накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; непроведення рекультивації порушених земель — накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 54);

– за відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою — накладення штрафу на громадян від п'яти до

двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, — накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 55);

– за знищення громадянами межових знаків меж землекористувань — накладення штрафу від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 56)¹.

Таким чином, можна стверджувати, що наразі серед усіх видів адміністративних стягнень за порушення у сфері земельних відносин найбільш впливовим є штраф. Ця міра поєднує в собі і моральний, і матеріальний вплив на правопорушника. При його накладенні конкретний розмір штрафу визначається в межах санкції конкретної статті Кодексу України про адміністративні правопорушення залежно від провини, з урахуванням ступеня провини порушника, майнового статусу винного, а також обставин, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність. Сучасні дослідники підкреслюють, що сьогодні штраф є майже єдиним адміністративним стягненням за проступки у сфері земельних відносин. Так, зокрема, Л. Мілімко, стверджуючи, що наразі штраф як вид адміністративного стягнення не здатний повноцінно

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

виконувати превентивну, виховну і каральну функції, наполягає на необхідності збільшення розміру штрафу за всі адміністративні проступки, що учиняються у сфері земельних відносин¹.

Більшість дослідників підкреслюють, що до адміністративної відповідальності, згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, можуть бути притягнені лише громадяни, які мають земельні ділянки на праві власності або на праві землекористування, посадові особи, а також працівники підприємств, установ, організацій². Юридична ж особа не є суб'єктом адміністративної відповідальності згідно з нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте, слід погодитися з думкою таких дослідників як Л. Мілімко, Ю. Чиж, С. Слюсаренко та ін., які відзначають, що відповідно до інших законодавчих актів (зокрема, до Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування»³) юридична особа може визнаватись суб'єктом адміністративної відповідальності. С. Слюсаренко наголошує, що «поза межами Кодексу України про адміністративні правопорушення діє ціла низка законів, які

¹ Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 17.

² Див.: Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 16 ; Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2002. — № 5. — С. 193–197.

³ Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України : від 14.10.1994 р., № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.

встановлюють відповідальність юридичних осіб за вчинення протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавством до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа безпосередньо адміністративною (зокрема, санкції, які застосовуються до правопорушників, названі фінансовими (економічними), а не стягненнями), вони мають багато їх ознак¹. Так, зокрема, притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб передбачено Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»², у ст. 46 якого міститься положення, що до підприємств, установ, організацій можуть застосовуватися фінансові санкції у вигляді штрафу. С. Слюсаренко підкреслює, що на користь того, що в даному випадку відносини щодо застосування до порушників (юридичних осіб) фінансових санкцій є відносинами саме адміністративної відповідальності, свідчить вивчення правової природи цих санкцій: «накладення на підприємство, установу або організацію штрафу», безперечно, є ретроспективною юридичною відповідальністю, яка полягає в «обов'язку юридичної особи-порушника понести негативні наслідки у вигляді стягнень, які від імені держави накладають посадові особи уповноважених органів»³. Тож суб'єктами адміністративної відповідальності за

¹ Слюсаренко С. В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами [Електронний ресурс] / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». — 2010. — Вип. 156. — С. 167–173. — Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/8065/1/10ssv.pdf>.

² Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України : від 24.02.1994 р., № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

³ Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проблеми теорії та практики / В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Міхеєнко // Право України. — 1999. — № 9. — С. 6–9.

проступки, передбачені статтями 52, 53-1, 53-3, 54, 55, 56 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹, мають бути також і юридичні особи².

Таким чином, адміністративна відповідальність за земельні правопорушення являє собою застосовування відповідними уповноваженими на те державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовою нормою, як до фізичних, так і до юридичних осіб, які порушили вимоги законодавства у сфері земельних відносин. Запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за земельні правопорушення (що передбачає, по-перше, чітке закріплення видів стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб, зокрема, такі як скасування державної реєстрації суб'єкта, анулювання ліцензії на здійснення певного виду діяльності, тощо, по-друге, встановлення порядку відшкодування шкоди юридичними особами, винними у скоєнні адміністративного проступку) дозволить суттєво покращити рівень захищеності земельних відносин, позбутись існуючих прогалин в їх адміністративно-правовому забезпеченні.

Аналіз сучасного стану законодавства України з питань адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин дозволяє відзначити цілу низку вад, що призводить до суттєвого зниження

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

² Див.: Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с. — С. 16 ; Чиж Ю. В. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. В. Чиж ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 22 с. — С. 10.

ефективності його застосування на практиці. Це зумовлюється, зокрема, неузгодженістю, дублюванням, а подекуди й протиріччям приписів Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та низки законів, що передбачають адміністративну відповідальність за земельні правопорушення, неточністю, надмірною загальністю і декларативністю норм чинного законодавства щодо формулювань складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також надмірним обмеженням кола стягнень за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин. Так, встановлено низку розбіжностей між Земельним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення — як у переліках порушень земельного законодавства, за які настає адміністративна відповідальність, так і у формулюванні самих складів правопорушень. О. Мірошніченко відзначає наявність наразі такої ситуації, за якою у різних нормативних актах по-різному сформульовано однакові протиправні дії, що саме по собі ускладнює процедуру притягнення до адміністративної відповідальності¹. Причому така ситуація є характерною й для інших законів у даній сфері — такі закони як Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» і Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», нормами яких встановлюється адміністративна відповідальність громадян та посадових осіб, а також передбачається застосування фінансових санкцій до підприємств, установ, організацій за порушення

¹ Мірошніченко О. С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин [Електронний ресурс] / О. С. Мірошніченко // Вісник Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ : зб. наук. праць. — 2007. — Вип. 36. — 5 с.— С. 3. — Режим доступу : <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=9539>.

санітарного законодавства, також, у свою чергу, породжують правові колізії¹. А. Правдюк наголошує на тому, що норми земельного законодавства, які є декларативними, дублюють одна одну і не встановлюють особливі умови правового регулювання земельних відносин, мають бути вилучені із земельного законодавства, що призведе до зменшення правових колізій, сприятиме вдосконаленню правозастосовчої діяльності при застосуванні норм статей Кодексу України про адміністративні правопорушення². Слід також погодитися з думкою таких дослідників як С. Слюсаренко та Н. Бондарчук, які пропонують з метою посилення охорони земельних відносин посилити адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства у даній сфері шляхом збільшення видів стягнень за правопорушення у даній сфері, а також у разі повторного вчинення протиправних дій, зокрема, в разі псування земель, встановити підвищені санкції або передбачити альтернативні стягнення у Кодексі України про адміністративні правопорушення³.

Підвищенню ефективності адміністративної відповідальності також має сприяти низка заходів, пов'язана із профілактикою адміністративних

¹ Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / А. Л. Правдюк // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197, Ч. 2. — С. 214–219.

² Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / А. Л. Правдюк // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197, Ч. 2. — С. 214–219.

³ Див.: Слюсаренко О. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Слюсаренко ; Держ. наук.-досл. Ін-т МВС України. — К., 2004. — 18 с. — С. 10 ; Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н. В. Бондарчук // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Том 24 (63). — С. 407–411.

правопорушень у земельних відносинах, а також застосуванням відновлювальних заходів впливу у даній сфері. До заходів профілактики адміністративних порушень у сфері земельних відносин можна віднести: спостереження за станом земель; надання власникам і землекористувачам обов'язкових до виконання вказівок з питань використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних угідь та ін.¹ Основними формами прояву відновлювальних заходів у земельних відносинах є: повернення землевласникам і землекористувачам самовільно захоплених чи незаконно вилучених у них земель; доведення земельних ділянок до стану, придатного для використання за призначенням після проведення розвідувальних робіт; погашення заборгованості з земельного податку або орендної плати за землю; відновлення принципу використання земель за цільовим призначенням на випадок його порушення та ін.²

Отже, адміністративна відповідальність, що передбачає застосування відповідними уповноваженими органами державної влади санкцій до осіб, які порушують норми законодавства у сфері земельних відносин, є одним з основних інструментів держави в регулюванні відносин у даній галузі. Належне додержання вимог законодавства у сфері земельних відносин передбачає вжиття низки

¹ Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н. В. Бондарчук // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Том 24 (63). — С. 407–411. — С. 410.

² Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н. В. Бондарчук // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Том 24 (63). — С. 407–411. — С. 410–411.

заходів щодо забезпечення ефективності адміністративної відповідальності, серед яких слід виділити:

– виявлення і усунення розбіжностей (невідповідностей, протиріч, дублювань та ін.) у чинному законодавстві щодо переліку порушень у сфері земельних відносин, за які настає адміністративна відповідальність, а також щодо формулювання самих складів правопорушень, які потребують розширення і уточнення;

– запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин, що передбачає чітке нормативне закріплення видів стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб, а також визначення порядку відшкодування шкоди юридичними особами, винними у скоєнні адміністративного проступку;

– посилення відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері земельних відносин, що передбачає підвищення санкцій у разі повторного скоєння правопорушень, а також розширення кола видів стягнень за правопорушення у даній сфері;

– впровадження заходів профілактики адміністративних правопорушень у земельних відносинах, а також застосування відновлювальних заходів впливу у даній сфері.

Висновки до розділу 2

Встановлено, що у найзагальнішому вигляді під земельними відносинами у чинному законодавстві України розуміються врегульовані нормами права суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Відзначено, що наразі доцільним є більш чітке та повне визначення даних

відносин, а також встановлення їх основних видів, адже обмеження земельних правовідносин лише такими суспільними відносинами, які складають зміст права власності на землю, значно звужує їх зміст та призводить до складнощів у правозастосуванні.

Зазначено, що в законодавчому визначенні земельних відносин мають бути враховані такі важливі види суспільних земельних відносин як відносини з охорони та відтворення земель, контроль за дотриманням законності учасниками земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин та ін. Тож наразі існує необхідність законодавчого уточнення поняття «земельні відносини» шляхом включення до їх складу, окрім відносин із приводу володіння, користування і розпорядження землею, зазначених видів земельних відносин, які, маючи здебільшого адміністративно-правовий характер, більш широко окреслюють та розкривають їх зміст. Розглядаючи земельні відносини як об'єкт адміністративно-правового регулювання, маємо визначити їх не лише як особливі відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними особами і громадянами з приводу володіння, користування та розпорядження землею, але ще й як відносини з приводу державного регулювання відносин у даній сфері, у тому числі й щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, їх моніторингу, а також щодо дотримання усіма учасниками правовідносин земельного законодавства України.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання й охорони земель в Україні містить у

собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління з метою надання регулюючого впливу на земельні правовідносини шляхом створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, користування та розпорядження землею. Органи влади від імені держави здійснюють низку функцій у сфері регулювання земельних відносин, серед яких особливо слід виділити функцію контролю та нагляду як один з основних засобів забезпечення законності у даній сфері. Наголошується, що створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у даній сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

Відзначено, що на практиці не існує чіткої межі між нормами різних галузей права, що застосовуються при регулюванні земельних відносин. В окремих аспектах існуючих напрямів використання землі складаються різні досить специфічні суспільні відносини, які є предметом правового регулювання земельного, цивільного, екологічного, господарського, адміністративного права.

Наголошено, що зміна сутності і характеру земельних, екологічних, цивільних, адміністративних та інших відносин у країні зумовлює сьогодні необхідність чіткого розмежування сфер правового регулювання у галузі земельних правовідносин відповідно до нових суспільних та економічних умов.

Особливий інтерес становить проблема встановлення співвідношення, розмежування та взаємодії приватноправових та публічно-правових (адміністративних) засад регулювання земельних відносин, адже значна частина земельних відносин

регулюється за допомогою адміністративного права, для якого є характерними відносини влади і підпорядкування та використання заходів примусу. У застосуванні імперативних методів регулювання виявляється тісний зв'язок адміністративного і земельного права, проте, предмети правового регулювання даних галузей вказують на їх принципові розходження. Відповідно до специфіки правового регулювання, до предмета адміністративного права віднесено регулювання діяльності державних органів виконавчої влади у сфері управління та організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Виходячи з того, що сучасні земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке містить у собі, поряд із нормами публічного, норми приватного права, відзначається, що регулювання земельних відносин має базуватись на положеннях адміністративного права та державного управління, насамперед у частині здійснення правового регулювання надання земельних адміністративних послуг та забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній сфері.

Встановлено, що в умовах реформи системи адміністративного управління, що відбувається наразі в Україні, належне забезпечення реалізації прав суб'єктів земельних відносин та ефективне використання земельних ресурсів неможливе без створення сучасного дієвого механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Аналіз сучасних наукових підходів до сутності та змісту таких понять як «механізм управління», «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» дає можливість у найзагальнішому вигляді визначити механізм регулювання як систему засобів, за допомогою яких

забезпечується впорядкування суспільних відносин, їх відповідність вимогам правових норм, а механізм державного регулювання земельних відносин — як цілісну систему засобів, що у своїй взаємодії та взаємозв'язку забезпечують комплексний вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єктів правовідносин у даній сфері. Особливості функціонування механізму регулювання земельних відносин розкриваються через її основні складові елементи, якими є мета, завдання, принципи, функції, методи та інструменти.

Основною метою адміністративно-правового регулювання земельних відносин визначено створення та забезпечення ефективного функціонування системи земельних відносин і землекористування, а також спрямування розвитку земельних відносин у напрямку досягнення єдиних загальнодержавних цілей, основними з яких є організація раціонального використання земельних ресурсів та їх охорона. Зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин, таким чином, полягає у використанні органами державної влади низки засобів адміністративно-правового впливу, в тому числі й законодавчого характеру, з метою ефективного регулювання діяльності суб'єктів у сфері володіння, розпорядження, користування і охорони земельних ресурсів. Відповідно до зазначеної мети сформульовані основні завдання адміністративно-правового регулювання земельних відносин: раціональне та ефективне використання земельно-майнового комплексу; нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів земельних відносин; формування системи правових і управлінських засобів реалізації прав власності й регулювання діяльності суб'єктів земельних відносин; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель.

Встановлені мета і завдання адміністративно-правового регулювання земельних відносин забезпечують формування відповідних принципів, які можна умовно поділити на загальні (котрі формують та визначають процес управління в цілому) та спеціальні (такі, що можуть бути покладені в основу формування системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин). Зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин знаходить свій прояв у низці функцій, що здійснюються відповідними органами державної влади. Наголошується на тому, що в сучасних умовах розвитку земельних відносин в Україні значно зростає роль такої функції як державний контроль за використанням і охороною земель.

Реалізація управлінських функцій, особливо за безпосереднім управлінням, здійснюється переважно за допомогою директивних адміністративно-правових методів. На відміну від інших методів управління (соціальних, психологічних, економічних, інформаційних та ін.), адміністративно-правові методи базуються на владі, дисципліні та відповідальності. Тож основною формою реалізації і застосування адміністративно-правових методів управління є розпорядження та оперативне втручання у процес управління з метою координації зусиль його учасників для виконання поставлених перед ними завдань.

Адміністративно-правовий механізм регулювання земельних відносин об'єднує в собі цілу низку інструментів прямого впливу на діяльність суб'єктів у даній сфері, які були об'єднані у такі основні групи: інструменти нормативно-правового регулювання; інституціональні інструменти; адміністративно-контрольні інструменти; дозвільні інструменти.

Зазначено, що побудова дієвого, збалансованого механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин має на меті забезпечення усталеного функціонування системи земельних відносин, а також спрямування розвитку земельних відносин у напрямку досягнення єдиних загальнодержавних цілей у даній сфері.

Встановлено, що одним із найбільш важливих засобів захисту земельних правовідносин є контроль з боку відповідних державних органів за додержанням норм чинного законодавства, виявлення порушень та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, яка постає необхідною правовою гарантією законності у сфері земельних відносин і являє собою застосування відповідними уповноваженими державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовими нормами, до фізичних і юридичних осіб, які порушили вимоги у сфері земельних відносин.

Аналіз сучасного стану законодавства України з питань адміністративної відповідальності у сфері земельних відносин дозволив відзначити цілу низку недоліків, що призводить до суттєвого зниження ефективності його застосування на практиці. Це зумовлюється, зокрема, неузгодженістю, дублюванням, а подекуди й протиріччям приписів Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та низки законів, що передбачають адміністративну відповідальність за земельні правопорушення, неточністю, надмірною загальністю і декларативністю норм чинного законодавства щодо формулювань складів адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин, а також надмірним обмеженням кола стягнень за адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин.

До заходів щодо забезпечення ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин віднесено:

- виявлення і усунення розбіжностей (невідповідностей, протиріч, дублювань та ін.) у чинному законодавстві щодо переліку порушень у сфері земельних відносин, за які настає адміністративна відповідальність, а також і щодо формулювання самих складів правопорушень, які потребують розширення і уточнення;

- запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин, що передбачає чітке нормативне закріплення видів стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб, а також визначення порядку відшкодування шкоди юридичними особами, винними у скоєнні адміністративного проступку;

- посилення відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері земельних відносин, що передбачає підвищення санкцій у разі повторного скоєння правопорушень, а також розширення кола видів стягнень за правопорушення у даній сфері;

- впровадження заходів профілактики адміністративних правопорушень у земельних відносинах, а також застосування відновлювальних заходів впливу у даній сфері.

РОЗДІЛ 3

Зміст контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні

3.1. Нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин

Процес реформування земельних відносин, що відбувається наразі в Україні, окрім розвитку та удосконалення форм і методів державного регулювання, нового формулювання поняття і змісту розпорядження і управління землею та інших нагальних завдань, потребує належного нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній сфері, адже, як зазначають сучасні дослідники, вирішення проблем організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації є одним з визначальних чинників зростання ефективності державного регулювання у даній галузі, дієвою складовою механізму забезпечення законності та правопорядку в державі¹.

Земельне законодавство України, що являє собою систему нормативних актів, які містять в собі норми, спрямовані на регулювання земельних відносин, на відміну від багатьох галузей права, передбачає активне використання правових норм інших галузей права (адміністративного, цивільного, господарського, аграрного, тощо), які одночасно належать і до норм земельного права. Так, О. Нестеренко зауважує, що дослідження

¹ Див.: Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46 ; Слюсаренко С. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Слюсаренко ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. — К., 2009. — 20 с. — С. 7.

інституційно-правового забезпечення ефективності використання, відтворення та охорони земель різних категорій засвідчують, що відповідні норми вміщені переважно до актів, які повинні бути визнані джерелами як земельного, так і адміністративного права¹. Те ж стосується і правового закріплення положень про контрольно-наглядову діяльність у даній сфері. Очевидним є те, що адміністративні норми не тільки тісно пов'язані із нормами земельного законодавства, а також є основою регулювання правовідносин у сфері охорони природи. Тому у багатьох випадках досить складно визначити галузеву належність того або іншого правового акта: значна кількість актів є одночасно як земельно-правовими, так і адміністративно-правовими².

Отже, сучасні дослідники відзначають той факт, що основою правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є адміністративне законодавство³, адже переважна більшість правових норм, які регламентують дану діяльність, є саме адміністративно-правовими. Під правовим забезпеченням контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин розуміється уся сукупність законів та підзаконних нормативно-правових актів, у яких закріплені загальні положення здійснення контролю, а також певні особливості, пов'язані з його суб'єктним складом, об'єктом та

¹ Нестеренко О. М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин / О. М. Нестеренко // Збірник наук. праць Таврійського держ. агротехнологічного ун-ту (економічні науки) / Тавр. держ. агротехнол. ун-т, ф-т економіки та бізнесу ; [за ред. М. Ф. Кропивка]. — Мелітополь : ТДАТУ, 2013. — № 2 (22), Т. 6. — 451 с. — С. 300–309.

² Там само. — С. 301–302.

³ Там само. — С. 301.

предметом, організаційними і процедурними моментами виконання контролю, тощо¹.

Слід відзначити, що з метою здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, ефективної реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, а також запобігання правопорушенням у сфері земельних відносин та вжиття заходів щодо ліквідації виявлених правопорушень у даній сфері, за роки незалежності в Україні було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів, кожен з яких має власні визначені цілі та зміст.

Існуючу низку норм права, які у своїй сукупності забезпечують регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, у сучасній адміністративно-правовій науці класифікують за різними підставами. Виходячи із загальнотеоретичного розуміння сутності нормативно-правових актів, за основу їх класифікації можуть бути обрані такі загальні критерії:

- характер юридичних норм (імперативні, диспозитивні, процесуальні);
- юридична сила (закони та підзаконні нормативні акти);
- галузь законодавства (конституційні, адміністративні, цивільні, трудові, кримінальні та ін.);
- сфера дії (загальні, спеціальні, локальні

¹ Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с. — С. 6.

нормативні акти);

– суб'єкти правотворчості (нормативні акти, прийняті органами державної влади, органами місцевого самоврядування, адміністраціями державних підприємств, установ, організацій) та ін.¹.

Найбільш доцільним при аналізі правових засад забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, на наш погляд, уявляється розподіл усіх нормативно-правових актів у даній сфері на окремі групи за субординаційною (або ієрархічною) ознакою, що відбиває їх юридичну силу².

Аналіз чинного законодавства України дозволяє визначити, що основними складовими нормативної бази регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні є:

- 1) Конституція України;
- 2) Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий кодекс України, інші кодекси та Закони України;
- 3) постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 4) рішення, накази, роз'яснення та листи центральних органів виконавчої влади України, накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади, прийняті у межах їх компетенції;
- 5) нормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування у межах їх компетенції;

¹ Див.: Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.] ; оформл. А. Мусина. — М. : Эксмо, 2007. — 688 с. — С. 346; Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с. — С. 315–316.

² Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с. — С. 10.

6) стратегічні документи розвитку сфери земельних відносин (доктрини, програми, концепції та ін.);

7) міжнародні і міждержавні документи, ратифіковані Верховною Радою України (декларації, угоди та ін.).

Контроль за використанням та охороною земель в Україні базується на конституційних засадах. Основний Закон України має вищу юридичну силу, крім того, його норми є нормами прямої дії, а всі органи державної влади та посадові особи зобов'язані діяти в межах повноважень, на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України¹. Конституція України закріплює конституційні положення щодо землі, які створюють основу для галузевого земельного законодавства, зокрема, встановлює особливий стан землі як основного національного багатства, визначає землю як об'єкт права приватної, комунальної та державної власності, встановлює коло суб'єктів права власності на землю, передбачає випадки припинення цього права, а також запроваджує принцип особливої охорони землі державою. І. Багрій відзначає, що земельний контроль є одним із найважливіших засобів реалізації конституційного принципу особливої охорони земель, закріпленого у ст. 14 Основного Закону², за яким земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону³. Зважаючи на виключно важливе значення

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ст. 19.

² Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46. — С. 45.

³ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

землі у всіх сферах життєдіяльності України та її народу, Конституція відокремлює землю від інших об'єктів нерухомості і запроваджує принцип її особливої охорони з боку держави, спрямований на збереження плодючості землі, підвищення її продуктивності, використання земельних ресурсів у відповідності до їх природного призначення, недопущення забруднення землі шкідливими для здоров'я людини і тварин елементами, тощо. Визнання землі основним національним багатством перетворює діяльність щодо контролю за використанням та охороною земельних ресурсів на один із пріоритетних напрямків діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування¹.

Конституція України надає землевласникам і землекористувачам широкі права для задоволення своїх потреб щодо самостійного господарювання на землі відповідно до закону, гарантує державний захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання та їх рівність перед законом. Водночас, Основний Закон закріплює положення, згідно з якими використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі². Це принципове конституційне застереження покладено в основу всього земельного законодавства, воно дублюється у положеннях Земельного кодексу України³ та розкривається в інших нормативно-правових актах, що регулюють питання державного

¹ Курило В. І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів / В. І. Курило, О. П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. — 2011. — Вип. 165. — С. 150–155.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ч. 2 ст. 13, ч. 7 ст. 41.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 1.

контролю у сфері земельних відносин. Так, зокрема, нормами Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюється, що особи, які допустили порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, зокрема, порушили право громадян на екологічно безпечне довкілля або порушили норми екологічної безпеки, тощо, притягуються до відповідальності¹.

Ст. 8 Конституції України передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй². Тож конституційні норми, які мають принципово важливе значення для врегулювання земельних відносин, знайшли своє безпосереднє закріплення на рівні інших законів та підзаконних нормативних актів у даній галузі, що містять у собі адміністративно-правові норми, спрямовані на забезпечення реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Другим за значенням стосовно встановлення норм, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, є Земельний кодекс України — базовий нормативно-правовий акт у даній галузі. Земельний кодекс окреслив основні напрями земельної політики держави, встановивши принципи формування земельних відносин при використанні та охороні земель, співвідношення земельного законодавства із законодавством інших галузей права (у тому числі із адміністративним правом), загальні засади регулювання земельних відносин щодо забезпечення права на землю громадян,

¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. —1991. — № 41. — Ст. 546. — Ст. 68.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ч. 2 ст. 8.

юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель, повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин та ін. Глава 32 кодексу присвячена питанням контролю за використанням та охороною земель. Норми кодексу, зокрема, встановлюють завдання контролю за використанням та охороною земель, що полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України¹, а також закріплюють такі види контролю у сфері земельних відносин:

– державний (що здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів);

– самоврядний (що здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами);

– громадський контроль (що здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 187.

комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища)¹.

Земельний кодекс України є в цілому достатньою законодавчою основою для державного регулювання земельних правовідносин, проте, він не охоплює всіх питань, пов'язаних із регулюванням контрольно-наглядової діяльності в даній сфері. Зокрема, питання, пов'язані із притягненням до адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, встановлює інший кодифікований закон — Кодекс України про адміністративні правопорушення, питання визначення розмірів та порядок плати за використання земельних ресурсів, а також відповідальність платників та контроль за правильністю обчислення і справляння земельного податку — Податковий кодекс України. До кодифікованих нормативно-правових актів, дотримання вимог яких перевіряється під час здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель, збереженням родючості ґрунтів, слід також віднести Водний кодекс України та Лісовий кодекс України. Також на сьогоднішній день з метою чіткого регламентування змісту та законодавчого закріплення порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, запобігання правопорушенням у галузі земельних відносин, а також правового забезпечення

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 188-190.

вжитих заходів щодо усунення виявлених порушень земельного законодавства прийнято цілу низку поточних законів. Серед них варто виділити загальні закони, для яких характерним є те, що вони охоплюють контрольно-наглядову діяльність у різних сферах суспільних відносин (серед яких і земельні), зокрема, такі як Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», та закони, що безпосередньо стосуються регулювання питань контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про оцінку земель», «Про меліорацію земель», «Про Державний земельний кадастр», «Про державну експертизу землепорядної документації». «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та ін.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», що визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища, до основних складових контролю і нагляду у галузі охорони навколишнього природного середовища відносить використання і охорону земель¹.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час

¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546. — Ч. 2 ст. 35.

здійснення державного нагляду (контролю). Дія цього закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері земельних відносин. Закон, зокрема, визначає:

- зміст основних принципів державного нагляду (контролю)¹;

- загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю)²;

- зміст та порядок проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю), які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій³;

- повноваження органів державного нагляду (контролю)⁴ та ін.

Правові, економічні та соціальні основи організації державного контролю за використанням і охороною земель визначає Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», який за своїм змістом узагальнив правотворчий досвід та увібрав у себе всі загальні норми даної сфери державної контрольної діяльності, тим самим заклавши фундамент нового правового механізму, що має забезпечити ефективний контроль за раціональним використанням і відтворенням земельних ресурсів та охороною довкілля⁵. Даний закон встановлює основні положення щодо забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ст. 3.

² Там само. — Ст. 4.

³ Там само. — Ст. 5–6.

⁴ Там само. — Ст. 8.

⁵ Роганін Ю. В. Шляхи удосконалення охорони земель на сучасному етапі земельних відносин [Електронний ресурс] / Ю. В. Роганін, В. І. Ремінний // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії. — 2010. — Вип. 12. — С. 182–186. — Режим доступу : <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/2623>.

землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, а також механізми реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель. Законом, зокрема, визначено:

- основні завдання державного контролю за використанням та охороною земель¹;
- основні принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель²;
- основні форми організації і здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель та проведення моніторингу ґрунтів³.

Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» також визначено повноваження спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням і охороною земель, врегульовано питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням і охороною земель, а також питання соціального і правового захисту посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням і охороною земель.

З метою забезпечення раціонального використання земель, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля Законом України «Про охорону земель» визначено правові, економічні та

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 2.

² Там само. — Ст. 3.

³ Там само. — Ст. 9.

соціальні основи охорони земель. Закон відносить до основних форм контролю у даній сфері агрохімічне обстеження ґрунтів, що визначається як обов'язкове суцільне обстеження сільськогосподарських угідь з метою державного контролю за зміною показників родючості і забруднення ґрунтів¹. До основних видів контролю у галузі охорони земель в Україні законом віднесено державний, самоврядний та громадський види контролю за використанням та охороною земель². Законом також закріплюється система заходів у галузі охорони земель, що містить у собі державну комплексну систему спостережень; розробку загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів; стандартизацію і нормування³.

Серед інших законодавчих актів, норми яких стосуються регулювання тих чи інших аспектів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, слід виділити:

- Закон України «Про землеустрій», що встановлює правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування, визначає зміст та порядок

¹ Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 1.

² Там само. — Ст. 19–21.

³ Там само. — Ст. 22.

проведення державного контролю та нагляду за здійсненням землеустрою, самоврядного контролю за здійсненням землеустрою, а також авторського нагляду за виконанням проектів землеустрою¹;

- Закон України «Про оцінку земель», що визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні та спрямований на регулювання відносин, пов'язаних із процесом оцінки земель, забезпечення проведення оцінки земель з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель²;

- Закон України «Про меліорацію земель», який визначає засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі проведення меліорації земель, використання меліорованих земель і меліоративних систем, та повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері меліорації земель і спрямований на забезпечення екологічної безпеки меліоративних систем та захисту суспільних інтересів, закріплює зміст і порядок проведення державного контролю за станом експлуатації меліоративних систем і використанням меліорованих земель, здійснюваного у межах своїх повноважень центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад³;

¹ Про землеустрій : Закон України : від 02.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282. — Ст. 60–64.

² Про оцінку земель : Закон України : від 11.12.2003 р., № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 15. — Ст. 229.

³ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ст. 27.

• Закон України «Про державну експертизу землевпорядної документації», що визначає правові, організаційні і фінансові основи здійснення державної експертизи землевпорядної документації, під якою розуміється діяльність, спрямована на дослідження, перевірку, аналіз та оцінку об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовку обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи¹, встановлює загальні завдання і принципи, форми і види, а також порядок проведення державної експертизи землевпорядної документації²;

• Закон України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів», яким визначено організаційні та правові засади встановлення та дотримання правового режиму земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів з метою забезпечення їх безперебійного функціонування, раціонального використання земель у межах встановлених охоронних зон, режиму ведення господарської та іншої діяльності, охорони довкілля та екологічної безпеки, а також безпечної життєдіяльності та захисту населення, господарських об'єктів від впливу можливих аварій (аварійних ситуацій)³;

• Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших

¹ Про державну експертизу землевпорядної документації : Закон України : від 17.06.2004 р., № 1808-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004.— № 38. — Ст. 471. — Ст. 1.

² Там само.

³ Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів : Закон України : від 17.02.2011 р., № 3041-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 37. — Ст. 371.

населених пунктах», спрямований на запобігання масовим проявам зміни цільового призначення і забудови окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах (зелених зон, зелених насаджень, об'єктів фізичної культури і спорту), що призводить до погіршення санітарно-гігієнічних, рекреаційних та спортивно-оздоровчих умов життя громадян, а також фізичного і естетичного виховання дітей та молоді, яким, зокрема, введено мораторій строком на п'ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах, а саме: земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень; земельних ділянок об'єктів фізичної культури і спорту¹.

Важливою складовою нормативної бази контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є правові акти, видані Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, серед яких:

1) Постанови Верховної Ради України:

– Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» та «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі», якими встановлено необхідність забезпечення контролю за здійсненням земельної реформи в Україні² та необхідність

¹ Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах : Закон України : від 17.03.2011 р., № 3159-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 400. — Ст. 1.

² Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України : від 18.12.1990 р., № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100. — П. 8.

координації контролю з боку державних органів за ходом реформи¹;

– Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», що визначає необхідність здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, зокрема, шляхом створення системи спостережень за станом земельних ресурсів та прогнозування соціально-екологічних наслідків його зміни, розроблення і впровадження в Україні системи державного моніторингу довкілля, створення системи аналізу екологічної ситуації, прогнозування, планування і здійснення запобіжних заходів щодо ймовірних чинників шкідливого впливу²;

– Постанова Верховної Ради України «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення», в якій, враховуючи недостатній рівень контролю за дотриманням вимог статті 14 Конституції України та положень Земельного кодексу України при набутті і реалізації прав на землю громадянами і юридичними особами, встановлюється необхідність забезпечення в установленому законом порядку контролю за вартістю робіт з виготовлення

¹ Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України : від 13.03.1992 р., № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 355.

² Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України : від 05.03.1998 р., № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

документів, що посвідчують право власності на земельні ділянки громадян та юридичних осіб, і вжиття заходів щодо зменшення розміру плати за виконання цих робіт; забезпечення на належному рівні здійснення державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, порядком укладання договорів оренди земельних ділянок та своєчасності розрахунків за використання переданих в оренду земельних ділянок¹;

2) укази Президента України:

– «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів»² та «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною»³, якими було визначено структуру зазначеної системи та, з метою підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, вдосконалення контролю за використанням і охороною земель, встановлено завдання забезпечення належного контролю за використанням і охороною земель, додержання вимог земельного законодавства та запобігання правопорушенням як пріоритетне завдання органів виконавчої влади при здійсненні ними заходів, пов'язаних із реформуванням земельних відносин;

¹ Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення : Постанова Верховної Ради України : від 02.05.2003 р., № 882-IV // Голос України. — 24.06.2003. — № 115.

² Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів : Указ Президента України : від 06.01.1996 р., № 34/96 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ru/34/96>.

³ Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною : Указ Президента України : від 19.08.2002 р., № 720/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1560.

– «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України», згідно з яким Держекоінспекція України, що входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про використання та охорону земель¹, та «Про Державну інспекцію сільського господарства України», за яким Держсільгоспінспекція України — центральний орган виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, зокрема, організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності²;

3) постанови Кабінету Міністрів України:

– «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», яка визначає зміст та завдання діяльності Держгеокадастру як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру³, та

¹ Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 454/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 617. — П. 4.2.

² Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 459/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 622. — П. 1.

³ Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України : від 14.01.2015 р., № 15 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 7. — Ст. 164. — П. 1–3.

«Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру», яка закріплює створення як юридичних осіб публічного права територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру¹;

– «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам», якою визначено випадки, в яких власникам землі і землекористувачам відшкодовуються збитки, та встановлено об'єкти відшкодування²;

– «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)», що визначає основні критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, впливом на якісний стан земель та родючість ґрунтів, і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)³;

– «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», якою визначаються загальні принципи, мета і завдання організації і

¹ Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України : від 14.01.2015 р., № 5 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 7. — Ст. 154.

² Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам : Постанова Кабінету Міністрів України : від 19.04.1993 р., № 284 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF>.

³ Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України : від 06.03.2013 р., № 191 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 24. — Ст. 811.

функціонування державної системи моніторингу довкілля та встановлюються її основні складові, у тому числі й моніторинг земель в Україні¹;

– «Про затвердження Положення про моніторинг земель», якою визначається зміст моніторингу земель як системи спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів, встановлюються його складові, закріплюються основні види (національний, регіональний, локальний) та форми (базові, періодичні, оперативні) моніторингу, а також визначається загальний порядок проведення моніторингу земель в Україні².

Регулювання земельних відносин здійснюється також за допомогою нормативно-правових актів спеціально уповноважених органів, які виконують контрольні функції у галузі використання та охорони земель: Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства екології та природних ресурсів України, а також центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів), діяльність яких спрямовується і координується відповідними міністерствами, — Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної інспекції сільського господарства України, Державної екологічної інспекції та ін.; нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких відноситься регулювання

¹ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91.

² Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>. — П. 1-3-1.

відповідних аспектів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, а також розпоряджень і рішень місцевих державних адміністрацій та рішень органів місцевого самоврядування стосовно даних питань, що видаються на основі й на виконання законів та мають ознаку підлеглості щодо постанов Кабінету Міністрів України:

– Накази Міністерства аграрної політики та продовольства України: «Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства», яким визначено процедуру планування та здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, які використовуються ними у процесі ведення господарської діяльності, визначено організаційні заходи, які необхідно здійснити перед початком проведення перевірок, загальні вимоги до їх здійснення, а також вимоги до оформлення матеріалів за результатами проведених перевірок¹; «Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових заходів державного нагляду (контролю)», що містить у собі, зокрема, перелік питань для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами перевірки дотримання

¹ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Мінагрополітики України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790.

суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства¹; «Про затвердження Порядку оформлення, вручення (надсилання) приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства», яким встановлено процедуру оформлення, вручення (надсилання) приписів керівникам юридичних осіб та фізичним особам (у тому числі керівникам суб'єктів господарювання та фізичним особам–підприємцям), які вчинили порушення земельного законодавства щодо використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, реєстрації приписів, здійснення контролю за виконанням приписів²; «Про затвердження Порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель», що встановлює процедуру одержання від центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, власників і користувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель, виклику громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства, а також процедуру оскарження дій

¹ Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових заходів державного нагляду (контролю) : Наказ Мінагрополітики України : від 16.08.2013 р., № 503 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 68. — Ст. 2520.

² Про затвердження Порядку оформлення, вручення (надсилання) приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства : Наказ Мінагрополітики України : від 19.02.2013 р., № 104 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 21. — Ст. 716.

посадових осіб Держсільгоспінспекції України¹; «Про затвердження Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства», що встановлює процедуру підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства, їх обліку, контролю за станом виконання та вжиття заходів реагування у разі невиконання встановлених вимог²; «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення», що визначає основні принципи, мету, завдання та порядок проведення моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення як складової моніторингу земель в Україні³; «Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки», що встановлює порядок проведення робіт з агрохімічної паспортизації, яка проводиться з метою державного контролю за зміною показників родючості, забруднення ґрунтів токсичними речовинами і радіонуклідами, раціонального використання земель сільськогосподарського призначення⁴;

¹ Про затвердження Порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель : Наказ Мінагрополітики України : від 14.03.2013 р., № 179 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 31. — Ст. 1108.

² Про затвердження Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства : Наказ Мінагрополітики України : від 27.08.2014 р., № 317 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 79. — Ст. 2259.

³ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922.

⁴ Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764.

– Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження положень про територіальні органи Держгеокадастру», який, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру», визначає завдання та повноваження територіальних органів Держгеокадастру на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць України¹;

– Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля», який встановлює єдині загальні вимоги до порядку інформаційної взаємодії суб'єктів державної системи моніторингу довкілля щодо режимних спостережень на державному рівні функціонування цієї системи, визначає основні принципи інформатизації співробітництва, загальний порядок формування, отримання та надання інформації щодо режимних спостережень за станом довкілля²;

– Накази Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: «Про положення про експертну комісію Держгеокадастру», відповідно до якого у складі Держгеокадастру створюється постійно діючий орган — експертна комісія, завданням якої є організація та проведення спільно зі службою

¹ Про затвердження положень про територіальні органи Держгеокадастру : Наказ Мінрегіону України : від 03.02.2015 р., № 14 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 13. — Ст. 349.

² Про затвердження Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02 : Наказ Мінекоресурсів України : від 21.08.2002 р., № 323 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir238/dk238445.htm>.

діловодства експертизи цінності документів, що утворилися в діловодстві Держгеокадастру¹; «Про утворення комісії з питань ліцензування землеоціночних робіт та земельних торгів», за яким з метою прийняття виважених і прозорих рішень з питань ліцензування господарської діяльності щодо проведення землеоціночних робіт та земельних торгів, створюється комісія з питань ліцензування землеоціночних робіт та земельних торгів²; «Положення про колегію Держгеокадастру», згідно з яким утворюється колегія Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як консультативно-дорадчий орган, діяльність якого спрямована на підготовку рекомендацій щодо виконання Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру своїх завдань, узгоджене вирішення питань, що належать до її компетенції, колективно і вільне обговорення найважливіших напрямів її діяльності та ін.³;

– «Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель», за якою встановлюються вимоги до організації та регламентується порядок проведення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель як складової частини державної системи моніторингу довкілля,

¹ Про положення про експертну комісію Держгеокадастру : Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : від 26.05.2015 р., № 87 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=09SIO1B1F1&abz=HKP41>.

² Про утворення комісії з питань ліцензування земле оцінюючих робіт та земельних торгів : Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : від 29.04.2015 р., № 54 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.68039.0>.

³ Про затвердження положення про колегію Держгеокадастру : Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : від 15.05.2015 р., № 65 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN010646.html.

що здійснюється Державним агентством водних ресурсів України¹, та ін.

Велике значення для регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин мають програми, концепції та інші документи концептуального характеру, в яких визначається загальна стратегія розвитку галузі. Важливими програмними документами щодо регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, зокрема, є:

– Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. Метою Державної цільової програми 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. Програма встановлює можливі шляхи і способи вдосконалення системи державного управління у сфері використання і охорони земель, у тому числі й щодо оптимізації форм і заходів контролю у даній сфері, визначає строки її виконання²;

¹ Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель : Наказ Державного комітету України по водному господарству : від 16.04.2008 р., № 108 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_33/pg_gncnwm/index.htm.

² Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

– Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджена Законом України від 21 грудня 2010 р., що серед причин екологічних проблем в Україні, зокрема, у земельній галузі, називає недотримання природоохоронного законодавства, визначає основну мету і загальні принципи національної екологічної політики, окреслює її стратегічні завдання, у тому числі й посилення вимог контролю за дотриманням законодавства у сфері раціонального використання та охорони земель¹, а також передбачає конкретизацію зазначених питань на рівні Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища²;

– Концепція Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, що була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р., передбачає, зокрема, удосконалення процедури проведення моніторингу стану земель з метою поліпшення управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального природокористування; оптимізацію фінансових витрат на забезпечення функціонування системи моніторингу; забезпечення оперативного реагування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на виникнення або загрозу виникнення надзвичайних ситуацій та

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст.218.

² Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 25.05.2011 р., № 577-р // Урядовий кур'єр. — 27.07.2011. — № 135.

належного контролю за їх розвитком і ліквідацією наслідків¹.

Отже, за роки незалежності в Україні було розроблено та прийнято цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, а також ефективну реалізацію державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель.

Можна стверджувати, що в цілому правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин відповідає існуючим потребам суспільства і держави. Проте, в умовах реформування земельної галузі, що потребує нових форм і методів адміністративно-правового регулювання земельних відносин, можна відзначити достатньо велику кількість питань, які вимагають сьогодні свого значного доопрацювання та вдосконалення.

3.2. Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин в Україні

Чинне земельне законодавство України надає землевласникам і землекористувачам широкі права для задоволення своїх інтересів відповідно до закону. Водночас, згідно з Конституцією України, використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам

¹ Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40.

суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі¹. Забезпечення додержання законності у сфері земельних відносин усіма суб'єктами земельних правовідносин вимагає відповідного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів, що в сучасних умовах стає одним з пріоритетних напрямків діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин в Україні являє собою систему органів та посадових осіб, діяльність яких у межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями права України, спрямована на досягнення загальної мети — дотримання законності та правопорядку у сфері земельних відносин². Глава 32 Земельного кодексу України до основних суб'єктів контролю за використанням та охороною земель відносить такі:

1) суб'єкти державного контролю — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

2) суб'єкти самоврядного контролю — сільські, селищні, міські, районні та обласні ради;

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ст. 41.

² Курило В. І. Основи земельного права України : навч. посіб. / В. І. Курило, Т. С. Моторіна ; за заг. ред. В. З. Янчука. — К. : Магістр XXI сторіччя, 2006. — 160 с. — С. 81.

3) суб'єкти громадського контролю — громадські інспектори, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища¹.

Особливе місце у контрольно-наглядовій діяльності у сфері земельних відносин належить органам державної влади, адже з числа визначених чинним законодавством видів контролю (державного, самоврядного, громадського) лише держава, відповідно до певних принципів та у притаманних тільки їй формах і способах, здатна контролювати усі суспільні процеси, що відбуваються у даній галузі². Державне регулювання земельних відносин передбачає відповідний організаційно-адміністративний вплив органів державної влади на суб'єктів земельних відносин з метою забезпечення ефективного використання та охорони землі як національного багатства. Сучасний міжнародний досвід свідчить про посилення впливу держави на діяльність суб'єктів у сфері земельних правовідносин, наразі у жодній країні світу не існує абсолютно вільного земельного ринку та необмеженого права

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 188–190.

² Климишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Климишин // Держава і право. — 2008. — № 17. — С. 67–78.

приватної власності на землю, безконтрольних операцій з її боку та ін.¹. Як підкреслює М. Клімишин, адміністративно-правове регулювання земельних відносин, важливим елементом якого є контрольно-наглядова діяльність, на сучасному етапі державотворення в Україні можна розглядати як один із вирішальних чинників розвитку національної економіки². Саме держава визначає коло органів контролю та наділяє їх відповідними контрольними повноваженнями у сфері земельних відносин. Державний контроль у даній сфері можна трактувати як здійснення контрольно-наглядової діяльності державними органами та їх посадовими особами³. Сучасні дослідники відзначають, що саме державний контроль є механізмом впровадження земельної політики в життя, механізмом випробування чинних законів та засобом виявлення і виправлення помилок, які заважають досягненню управлінських цілей⁴. Державні суб'єкти контрольно-наглядової діяльності, що реалізують даний самостійний вид управлінської діяльності у сфері земельних відносин, мають низку специфічних ознак, зокрема:

- наявність особливих повноважень, що складають зміст компетенції уповноважених державою органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів;

- відсутність організаційної підпорядкованості щодо підконтрольних суб'єктів;

¹ Мусаєва А. К. Державний земельний банк як регулятор ринку землі / А. К. Мусаєва // Економіка АПК. — 2010. — № 4. — С. 171–175.

² Клімишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Клімишин // Держава і право. — 2008. — № 17. — С. 67–78.

³ Там само. — С. 71.

⁴ Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46.

– оцінювання діяльності підконтрольних суб'єктів лише з точки зору відповідності нормам законодавства щодо раціонального використання та охорони ними земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;

– відсутність права втручатися в діяльність суб'єктів перевірки з будь-яких інших питань, окрім власне земельних;

– наявність можливості для застосування спеціальних заходів впливу — державного примусу, що застосовується у разі порушення земельного законодавства до винних суб'єктів¹.

У сучасній правовій науці до основних суб'єктів контролю, як правило, відносять такі основні суб'єкти як Верховна Рада України, Президент України, Верховна Рада АРК, громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, засоби масової інформації². Р. Ємець, враховуючи зміст контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, пропонує виділяти в загальному масиві суб'єктів наглядові органи (Верховну Раду, Президента, Верховну Раду АРК, громадські організації та ін.), до повноважень яких безпосередньо не відноситься право оперативного втручання у діяльність підконтрольних об'єктів або самостійного притягнення порушників земельного законодавства до юридичної відповідальності, та контрольні органи, що наділені

¹ Курило В. І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів / В. І. Курило, О. П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. — 2011. — Вип. 165. — С. 150–155.

² Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. цн-ту внутр. справ, 2008. — 206 с. — С. 175.

контрольними повноваженнями у даній сфері (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, у тому числі й спеціалізовані, судові органи, які розглядають справи про порушення земельного законодавства, притягують винних осіб до відповідальності, громадські інспектори, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування)¹. Проте, уявляється більш влучною класифікація органів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин відповідно до загального розподілу системи органів управління та охорони земель на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції². В. Курило відзначає, що особливістю управління у галузі використання та охорони земель органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність і, разом з тим, вирішують інші завдання, віднесені до їх компетенції, — розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки та оборони, тощо, тоді як для органів спеціальної компетенції управління у галузі використання та охорони земель є головним або одним із головних напрямів їх діяльності³. Деякі автори застосовують подібний розподіл й стосовно державних органів контролю у сфері земельних відносин, відносячи до органів загальної компетенції органи влади, що вирішують загальні питання земельної реформи, а також інші важливі проблеми соціально-економічного розвитку відповідної

¹ Ємець Р. О. Поняття та види державного контролю у сфері земельних відносин / Р. О. Ємець // Науковий вісник нац. університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — № 165. Ч. 1: Право. — С. 276–282.

² Курило В. І. Основи земельного права України : навч. посіб. / В. І. Курило, Т. С. Моторіна / за заг. ред. В. З. Янчука. — К. : Магістр XXI сторіччя, 2006. — 160 с. — С. 81.

³ Курило В. І. Основи земельного права України : навч. посіб. / В. І. Курило, Т. С. Моторіна ; за заг. ред. В. З. Янчука. — К. : Магістр XXI сторіччя, 2006. — 160 с. — С. 81.

території, виконують одночасно і функції державного контролю щодо використання і охорони земель, а до органів спеціальної компетенції — державні органи, що спеціально уповноважені займатися земельним контролем¹.

Отже, 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 у галузі використання та охорони земель, належать центральні органи виконавчої влади, до повноважень яких відноситься регулювання відповідних аспектів 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, а також 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.

Межі правової охорони земельних ресурсів та контролю за дотриманням законності у сфері земельних відносин встановлюються законами, які приймає Верховна Рада, що дає підстави вважати таку діяльність початковим етапом у правовому забезпеченні контрольно-наглядової діяльності у

¹ Шеремет А. П. Земельне право України : навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Шеремет. — [2-ге вид.]. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 632 с. — С. 278.

сфері земельних відносин¹. Так, за ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються правовий режим власності, використання природних (у тому числі й земельних) ресурсів². Як орган загальної компетенції, Верховна Рада України має такі повноваження у галузі управління використання та охорони земель:

- прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин;
- визначення засад державної політики у галузі використання та охорони земель;
- затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель;
- встановлення та зміна меж районів і міст;
- погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припиненням права постійного користування ними відповідно до Земельного кодексу України;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України³.

За ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відома⁴. Верховна Рада АРК здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження на території республіки у межах,

¹ Слюсаренко С. В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — Вип. 157. Серія: Право. — С. 220–225.

² Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 6.

⁴ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

передбачених законодавством України. Земельний кодекс України закріплює за Верховною Радою Автономної Республіки Крим низку повноважень щодо реалізації загальнодержавної політики у сфері земельних відносин і захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави в цілому, зокрема:

- розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад;
- затвердження та участь у реалізації республіканських програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель;
- координація здійснення контролю за використанням та охороною земель, тощо¹.

Важливим суб'єктом контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є орган загальної компетенції — вищий у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України. Якщо Верховна Рада України визначає основні напрямки державної політики у сфері земельних відносин, то Кабінету Міністрів належить її реалізація: він координує хід земельної реформи, організує ведення державного контролю за використанням і охороною земель, ведення земельного кадастру і здійснення моніторингу земель. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері земельних відносин визначає Земельний кодекс України. Так, згідно зі ст. 13 кодексу, до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин належать:

- а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим кодексом;
- б) реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель;

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 7.

в) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом;

г) координація проведення земельної реформи;

г) розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель;

д) організація ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою;

е) встановлення порядку проведення моніторингу земель та ін.¹.

Крім того, Кабінет Міністрів України за погодженням з Верховною Радою України має повноваження продавати земельні ділянки, що перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам², у встановлених законом випадках передавати земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування³, приймати рішення у встановлених законом випадках щодо вилучення земельних ділянок державної власності, які перебувають у постійному користуванні, а також земельних ділянок природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення та суб'єктів господарювання залізничного транспорту загального користування⁴, тощо.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до самостійного відання АР Крим, у тому числі й з питань землеустрою, зрошувального землеробства, архітектури і містобудування та ін.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 13.

² Там само. — П. 1 ст. 129.

³ Там само. — П. 8 ст. 122.

⁴ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Пп. 2, 9 ст. 149.

Земельний кодекс України встановлює такі повноваження Ради міністрів АРК у сфері земельних відносин:

а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим кодексом;

б) участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і республіканських програм з питань використання та охорони земель;

в) координація здійснення землеустрою і державного контролю за використанням та охороною земель;

г) підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок;

ґ) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом;

д) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок, та ін.¹.

Правова охорона законних прав та інтересів, контроль за додержанням законності у сфері земельних відносин здійснюються також органами судової влади та прокуратурою. Зокрема, судовим органам притаманні такі заходи щодо охорони земель як визнання протизаконними угод стосовно земельних ділянок, стягнення заподіяних збитків, винесення окремих ухвал (що є найбільш ефективним засобом запобігання правопорушенням у сфері земельних відносин), в яких надаються компетентні рекомендації щодо усунення виявлених під час розгляду тих чи інших справ причин і умов нерационального землекористування². Органи

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 16.

² Слюсаренко С. В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — Вип. 157. Серія: Право. — С. 220–225.

прокуратури здійснюють охорону земель через наглядову діяльність за додержанням законності, в процесі якої вони є правомочними ставити перед відповідними органами і посадовими особами питання про притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності¹.

Місцеві органи виконавчої влади як суб'єкти земельних правовідносин також виступають контролюючими органами у даній сфері. Згідно з Законом України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів². Форми і засоби діяльності місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення охорони земельних відносин в Україні є досить різноманітними — це й здійснення контролю за виконанням приписів, що містяться в актах вищих органів виконавчої влади, й розробка та здійснення заходів щодо охорони земель, й контроль законності рішень та дій власників землі і землекористувачів. До основних повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин Земельний кодекс України відносить:

а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим кодексом;

б) участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель;

¹ Слюсаренко С. В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — Вип. 157. Серія: Право. — С. 220–225.

² Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р., № 586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190. — П. 3 ст. 16.

в) координацію здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель;

г) підготовку висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок;

г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених законом;

д) підготовку висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст;

е) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;

є) координацію діяльності державних органів земельних ресурсів та ін.¹.

Органи місцевого самоврядування також наділені контрольними повноваженнями у сфері земельних відносин відповідно до норм Земельного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Діяльність сільських, селищних, міських, районних та обласних рад у цій сфері спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності в земельних відносинах². Згідно із Земельним кодексом України, до повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області належать:

– розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад;

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 17.

² Мірошниченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мірошниченко Оксана Станіславівна ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 202 с. — С. 65.

- забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель;
- погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території;
- затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- організація землеустрою;
- внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст;
- встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена;
- вирішення земельних спорів та ін.¹.

До повноважень районних рад у галузі земельних відносин на території району належать:

- розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони та використання земель;
- організація землеустрою та затвердження землевпорядних проектів;
- внесення до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст;
- вирішення земельних спорів;
- встановлення та зміна меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району та ін.

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 13.

До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належать:

- розпорядження землями територіальних громад;

- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього кодексу;

- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього кодексу;

- вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього кодексу;

- викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;

- організація землеустрою;

- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;

- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;

- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього кодексу;

- встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;

- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;

- внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;

– вирішення земельних спорів та ін.¹.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»², до компетенції зазначених рад належать: вирішення питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розміру плати за користування природними ресурсами, які знаходяться у власності відповідних територіальних громад; дача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також їх скасування; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про визнання природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну чи наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури; дача згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу яких включає відповідну територію; прийняття рішень про адміністративно-територіальний устрій; затвердження місцевих містобудівних програм, планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації, тощо. Крім того, районні та обласні ради при вирішенні питань регулювання земельних відносин, віднесених до їх відання, мають право делегувати функції безпосереднього контролю за використанням і охороною земель відповідним місцевим державним адміністраціям.

Громадський земельний контроль може бути визначений як допомога громадських організацій, яку вони можуть надавати державним органам

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 8–12.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

земельного контролю¹. До основних завдань громадського контролю відносяться: безпосередня участь громадськості у справах покращення екологічної ситуації; надання допомоги органам державного контролю в забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в т.ч. і земель, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, попередження та виявлення порушень земельного законодавства, ліквідація їх наслідків; екологічна просвіта населення та ін.².

Громадський контроль за використанням та охороною земель передбачено Земельним кодексом України, згідно з яким він здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища³.

Громадський контроль за додержанням законодавства у сфері земельних відносин регламентується Законом України «Про охорону

¹ Шеремет А. П. Земельне право України : навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Шеремет. — [2-ге вид.]. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 632 с. — С. 287.

² Мірошніченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мірошніченко Оксана Станіславівна ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 202 с. — С. 67.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 190.

навколишнього природного середовища», що гарантує право громадян об'єднуватися в громадські природоохоронні організації та брати участь у громадських екологічних експертизах¹. Участь громадян в охороні навколишнього природного середовища (у тому числі й охороні земель) закріплюють також норми Закону України «Про природно-заповідний фонд України»², а також Закону України «Про благоустрій населених пунктів»³ та Наказу Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»⁴.

Головними органами, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні, є органи спеціальної компетенції. Перш за все, слід відзначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру⁵. Згідно із

¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546. — Ст. 9, 28.

² Про природно-заповідний фонд України : Закон України : від 16.06.1992 р., № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502. — Ст. 26, 28, 30, 38.

³ Про благоустрій населених пунктів : Закон України : від 06.09.2005 р., № 2807-IV XII // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517. — Ст. 11.

⁴ Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України : від 16.01.2007 р., № 7 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 19. — Ст. 771.

⁵ Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.04.2014 р., № 197 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 51. — Ст. 1345.

Земельним кодексом України, до повноважень даного органу виконавчої влади належать:

а) здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин;

б) забезпечення проведення земельної реформи;

в) розробка та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель;

г) забезпечення здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель;

ґ) забезпечення проведення державної експертизи документації із землеустрою у випадках та порядку, визначених законом, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин;

д) розроблення економічного механізму регулювання земельних відносин;

е) участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель;

є) міжнародне співробітництво в галузі земельних відносин;

ж) вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України¹.

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України — Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру, є Державна служба України з питань

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 15.

геодезії, картографії та кадастру¹. Держгеокадастр у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. Згідно з Положенням про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, Держгеокадастр здійснює державний нагляд у сфері землеустрою, а також проводить, відповідно до законодавства, моніторинг земель та охорону земель².

Земельний кодекс України до повноважень Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру відносить:

а) внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин;

б) участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні;

в) організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;

г) проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель;

ґ) ведення та адміністрування Державного земельного кадастру;

¹ Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України : від 14.01.2015 р., № 15 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 7. — Ст. 164. — П. 1.

² Там само. — Ст. 164.

д) участь у державному регулюванні планування територій;

е) проведення державної експертизи землевпорядної документації;

є) здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі;

ж) розпорядження землями державної власності в межах, визначених кодексом;

з) вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України¹.

Міністерство аграрної політики та продовольства України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності². Відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, Мінагрополітики України:

– затверджує положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затверджує форму агрохімічного паспорта земель сільськогосподарського призначення і порядок його ведення;

– затверджує порядок одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для здійснення державного контролю над використанням і охороною земель;

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 15-1.

² Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України : від 23.04.2011 р., № 500/2011 // Офіційний вісник. — 2011. — № 13. — Ст. 662.

– затверджує порядок оформлення, видачі і реєстрації приписів у випадку виявлення порушень земельного законодавства;

– затверджує порядок планування і проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням і охороною земель та ін.¹.

До контрольних повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України у сфері земельних відносин також належать: затвердження порядку здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про пестициди та агрохімікати в галузі рослинництва; затвердження порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для здійснення державного контролю над використанням і охороною земель².

Окремим спеціально уповноваженим органом виконавчої влади, на який покладено функцію державного контролю у сфері земельних відносин, є Державна інспекція сільського господарства України. Відповідно до Положення про Державну інспекцію сільського господарства України, Держсільгоспінспекція є центральним органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, зокрема, організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності³. Основним завданням Держсільгоспінспекції України

¹ Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України : від 23.04.2011 р., № 500/2011 // Офіційний вісник. — 2011. — № 13. — Ст. 662. — Пп. 7.27; 7.41–7.44.

² Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 18.

³ Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 459/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 622. — П. 1.

є реалізація державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі¹. Згідно з чинним законодавством, до повноважень Держсільгоспінспекції відносяться:

а) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у частині:

- додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;

- виконання вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням;

- додержання вимог земельного законодавства у процесі укладання цивільно-правових угод, передачі у власність, надання у користування, в тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;

- ведення державного обліку і реєстрації земель, достовірності інформації про земельні ділянки та їх використання;

- розміщення, проектування, будівництва та введення в дію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;

- виконання комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, псування, забруднення, засмічення відходами, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям;

- дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

¹ Там само. — П. 3.

– виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених робочим проектом землеустрою;

– дотримання правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень і межових знаків;

– додержання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;

– додержання строків розгляду заяв чи клопотань щодо набуття і реалізації прав на землю;

б) внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо:

– приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель;

– обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, у тому числі торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт з порушенням вимог земельного законодавства України;

– припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства України до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків;

– припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону;

в) одержання в встановленому законодавством порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власників і користувачів, у тому числі орендарів земельних ділянок, документів,

матеріалів та іншої інформації, необхідної для виконання покладених на неї завдань;

г) видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до затверджених в установленому законом порядку проектів;

г) участь у розробці нормативно-правових актів з питань державного контролю за використанням та охороною земель;

д) вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам;

е) вирішення інших питань відповідно до закону¹.

Міністерство екології та природних ресурсів України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки². Відповідно до Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, Мінприроди України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, у тому числі відтворення та

¹ Див.: Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 6 ; Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ст. 15-2 ; Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 18-1.

² Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 21.01.2015 р., № 32 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 10. — Ст. 266.

охорону земель¹. До основних контрольних повноважень Міністерства екології та природних ресурсів України віднесено:

- участь у розробленні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель;

- участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель;

- організацію моніторингу земель;

- участь у підготовці нормативно-правових актів у галузі охорони земель;

- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону².

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів і, у тому числі, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про використання та охорону земель, є Державна екологічна інспекція України³. Згідно з Положенням про Державну екологічну інспекцію України, основним завданням Держекоінспекції є реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням

¹ Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 21.01.2015 р., № 32 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 10. — Ст. 266. — П. 3.

² Див.: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 14 ; Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 18-1. — Ст. 17.

³ Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 454/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 617.

вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі; поводженням з відходами і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами та ін.¹.

До основних контрольних повноважень Держекоінспекції України у сфері земельних відносин законодавством віднесено:

а) здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель у частині:

– додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами вимог законодавства України про охорону земель;

– консервації деградованих і малопродуктивних земель;

– збереження водно-болотних угідь;

– виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок;

– здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;

¹ Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 454/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 617. — П. 3.

– додержання встановленого законодавством України режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні;

– додержання вимог екологічної безпеки під час транспортування, зберігання, використання, знешкодження та захоронення хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, радіоактивних речовин та відходів;

– додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель;

– додержання вимог екологічної безпеки при розробленні нової техніки і технологій для обробки ґрунтів, а також під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів;

б) проведення лабораторного аналізу стану забруднення земель, у тому числі радіоактивного, в зонах безпосереднього впливу викидів і скидів підприємствами забруднюючих речовин, а також у разі виникнення аварій та надзвичайних ситуацій;

в) участь у розробці нормативно-правових актів у сфері охорони земель;

г) організацію ліквідації екологічних наслідків аварій, залучення до цього підприємств, установ, організацій незалежно від підпорядкування та форм власності, а також громадян;

г) вирішення інших питань відповідно до закону¹.

¹ Див.: Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 7; Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 14–1; Про охорону земель: Закон України: від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 17-1.

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 виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України (здійснює окремі функції контролю у частині додержання санітарного законодавства при використанні земельних ділянок, встановлення і забезпечення правового режиму санітарно-захисних, оздоровчих, рекреаційних зон, тощо)¹;

– Державне агентство водних ресурсів України — центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів (здійснює окремі функції контролю у частині контролю якості зрошуваних і осушуваних земель, зокрема, проводить моніторинг меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель, а також ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем та ін.)²;

– Державна архітектурно-будівельна інспекція України — центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України — Міністра регіонального розвитку,

¹ Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Указ Президента України : від 6.04.2011 р., № 400/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 10. — Ст. 553.

² Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.2014 р. № 393 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 71. — Ст. 1995.

будівництва та житлово-комунального господарства, і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (здійснює окремі функції контролю у частині нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, контролю за здійсненням усіх видів містобудівної діяльності у містах та інших населених пунктах; надання земельних ділянок у містах і селищах відповідно до їх цільового призначення і містобудівних вимог¹ та ін.).

Отже, можна констатувати, що наразі в Україні діє досить велика кількість суб'єктів як загальної, так і спеціальної компетенції, наділених контрольними повноваженнями у сфері земельних відносин. Особливе місце у контрольно-наглядовій діяльності у сфері земельних відносин належить спеціально уповноваженим органам виконавчої державної влади. Проте, маємо відзначити, що 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. Як зауважують фахівці, такі суттєві недоліки існуючої громіздкої системи контролюючих суб'єктів, що проявляються у дублюванні повноважень, відсутності узгодженості та систематичності в діяльності державних

¹ Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 09.07.2014 р., № 294 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 61. — Ст. 1688.

контролюючих органів, врешті призводять до того, що контроль у сфері земельних відносин набуває все більш поверхневого і неефективного характеру¹. Не сприяє стабілізації відносин у даній галузі й постійна реорганізація центрального органу державної влади, до повноважень якого віднесено реалізацію державної політики у галузі використання та охорони земель (Державний комітет України по земельних ресурсах за кілька років був реорганізований у Державне агентство земельних ресурсів України, Державний комітет України із земельних ресурсів згодом знову став Державним агентством земельних ресурсів України і наразі перетворився на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру)². Тож є очевидним, що існуюча система державних суб'єктів контролю наразі потребує належного узгодження відповідно до принципів координації, субординації та підпорядкування у взаємодії з метою вирішення основного загального завдання — дотримання законності та правопорядку у сфері земельних відносин в Україні.

3.3. Основні форми (напрямки) контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні

Визначивши основні засади нормативно-правового забезпечення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та основи адміністративно-правового статусу суб'єктів, що її

¹ Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — Київ, 2011. — 19 с. — С. 11–12.

² Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи [Електронний ресурс] / Т. В. Лісова // Право і Безпека. — 2011. — № 2. — С. 285–289. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pib_2011_2_65.pdf.

здійснюють, необхідно безпосередньо розглянути зміст діяльності цих суб'єктів контролю, проаналізувати основні форми їх контрольної діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

Контрольно-наглядова діяльність передбачає використання контролюючими суб'єктами певних способів, засобів чи прийомів. Зовнішнім виразом контрольної діяльності є відповідні форми контролю¹.

Довідкова література визначає поняття «форма» як зовнішній вигляд, зовнішнє відображення змісту, спосіб здійснення якогось явища². Відзначаючи, що загальнонаукове тлумачення форми завжди пов'язується з категорією змісту, М. Якимчук пропонує під формою у найзагальнішому вигляді розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту відповідної діяльності. Вчений наголошує, що аналіз сутності форми контролю можливий через розкриття змісту поняття «форма управлінської діяльності», яке він тлумачить як зовнішньо виявлену дію — волевиявлення посадової особи, здійснене у межах законності та її компетенції для досягнення визначеної управлінської мети³. В сучасній адміністративно-правовій науці права під формою державного управління розуміють зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених

¹ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 42 с. — С. 25.

² Див.: Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. : Е. Ф. Губский, Г. В. Короблёва, В. А. Лутченко. — М. : ИНФРА-М, 1998. — 576 с. — С. 489 ; Современный словарь по общественным наукам / под общей ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. — М. : Изд-во Эксмо, 2005. — 528 с. — С. 459.

³ Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : монографія / М. К. Якимчук. — К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 440 с. — С. 229–230.

перед ними завдань¹; постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності². На думку В. Козбаненко, у формах державного управління компетенція державних органів набуває свого предметного змісту, тож форми державного управління потрібно розглядати як «вироблені практикою сталі способи фіксації функціональної організації та сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єктом управління досягається поставлена мета»³. В. Колпаков зазначає, що «кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам»⁴. Є. Попович наголошує, що застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається як його компетенцією, так і характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати певний конкретний результат⁵. О. Ярмиш і В. Серьогін, розуміючи під

¹ Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Ганна Михайлівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 205 с. — С. 85.

² Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с. — С. 141.

³ Кобзаренко В. А. Основные вопросы государственного управления / В. А. Кобзаренко. — М. : Юрист, 1997. — 619 с. — С. 414.

⁴ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с. — С. 208.

⁵ Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с. — С. 141.

формами діяльності органів публічної влади зовнішню сторону їх функціонування, наголошують, що вони являють собою сукупність однорідних дій, які здійснюються у рамках, визначених законодавством¹.

Правові форми, в яких проявляється характерне для державного управління юридичне волевиявлення управляючого суб'єкта, являють собою діяльність, пов'язану зі здійсненням юридично значущих дій у чітко визначеному законами та підзаконними нормативно-правовими актами порядку. Особливість правової форми управління полягає у тому, що в ній найбільш виразно виявляється державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень органів управління, їх посадових осіб².

Поняття «форми контролю» стосовно земельних відносин, на думку сучасних дослідників, слід розглядати як зовнішні виявлення повноважень уповноважених на здійснення контролюючих функцій відповідних органів (та їх посадових осіб), у яких реалізуються ті права і обов'язки посадових осіб контролюючих органів, якими вони наділені законодавством³. Форми державного земельного контролю найчастіше визначаються як певні напрямки практичної діяльності органів державної влади, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель⁴, як закріплені нормами права

¹ Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 672 с. — С. 61.

² Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с. — С. 146.

³ Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с. — С. 149.

⁴ Кичилук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичилук ; Нац. аграр. ун-т. — К., 2007. — 19 с. — С. 10.

способи здійснення державними органами та посадовими особами своїх контрольних повноважень у сфері земельних відносин з метою виконання поставлених перед ними завдань¹.

Узагальнюючи існуючі наукові підходи до визначення поняття «форми контролю», форми у сфері земельних відносин пропонуємо розглядати як чітко визначені та нормативно регламентовані напрямки діяльності контролюючих органів (або їх посадових осіб), спрямованої на досягнення встановленої мети та виконання відповідних завдань.

У сучасній правовій науці не існує єдиного підходу до визначення конкретних форм контролю. Вітчизняні та зарубіжні дослідники пропонують різні переліки та підстави для класифікації форм контролю. Так, О. Андрійко, Ю. Битяк та В. Зуй визначають такі основні форми контролю як ревізія та перевірка². В. Гаращук до форм контролю, поряд із перевіркою і ревізією, відносить витребування звітів, рейди та огляди³. І. Залюбовська формами здійснення державного контролю називає заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, перевірки, експертизи, нагляд за діяльністю

¹ Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с. — С. 5.

² Див. : Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 42 с. — С. 24; Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — 528 с. — С. 206.

³ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гаращук ; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 38 с. — С. 17.

підконтрольного, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв і т. д.¹.

Досліджуючи державний контроль у сучасній Україні, В. Шестак не використовує безпосередньо термін «форми контролю», а веде мову про «правові засоби» досягнення цілей контрольної діяльності (що, власне, й становить зміст форми контролю як зовнішнього вияву контрольної діяльності), відносячи до них: статистичні спостереження, бухгалтерську звітність, бухгалтерський облік, звіт, експертизу, аудит, ліцензування, атестацію, реєстрацію². На думку В. Колпакова, конкретними прикладами «способів дій» суб'єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), можуть бути такі їх дії як: видання акта управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю, заборона³. Стосовно використання таких підходів до визначення напрямків контрольно-наглядової діяльності слід погодитися з думкою О. Музичука, який зазначає, що хоча близькі за змістом до слова «форма» слова «прийом», «спосіб», «засіб» також мають притаманне їм зовнішнє вираження, найбільш узагальнюючим серед них є все ж таки термін «форма»⁴.

Аналіз питань державного контролю за використанням та охороною земель

¹ Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навчально-методичний посібник / І. К. Залюбовська. — Одеса : Юридична література, 2003. — 104 с. — С. 13.

² Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. — Х. : Основа, 2003. — 208 с. — С. 69.

³ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 736 с. — С. 208–209.

⁴ Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.

сільськогосподарського призначення дозволив Т. Кичилюк до форм державного контролю віднести перевірки, спостереження, обстеження, інвентаризацію, інспектування та нагляд¹. Класифікуючи державний контроль у земельній галузі залежно від того, яким чином проводяться дії суб'єктом контролю, А. Бондар відзначає, що контроль може здійснюватися шляхом проведення перевірок, аудиту, огляду, ревізії та в інші способи, передбачені законодавчими актами². Р. Ємець, досліджуючи адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин, наявність достатньо широкого переліку різних видів і форм державного контролю у сфері земельних відносин пояснює великою кількістю державних органів, що його здійснюють. На думку дослідника, різноманітність форм контролю дозволяє контролюючому суб'єкту в межах його повноважень обирати саме ту, що є найбільш доречною у певній конкретній ситуації, тож її застосування матиме найбільший позитивний ефект³.

Аналіз різноманітних підходів до визначення та класифікації форм контролю дозволив сучасним науковцям, незважаючи на наявність великої кількості форм контрольно-наглядової діяльності, виділити певні загальні ознаки, притаманні всім

¹ Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичилюк ; Нац. аграр. ун-т. — К., 2007. — 19 с. — С. 10.

² Бондар А. В. Класифікація державного контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності / А. В. Бондар // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 100–103.

³ Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с. — С. 10.

існуючим формам. Так, О. Музичук відзначає такі основні моменти:

- за допомогою форм контролю суб'єкт контролю здійснює надані йому контрольні повноваження (чим ширші такі повноваження, тим різноманітнішими є форми контролю);

- за допомогою форм контролю контрольні дії суб'єкта втілюються у певні зовнішні форми;

- форми контролю здійснюються за допомогою відповідних методів та конкретних заходів контролю;

- форми контролю залежать від мети та завдань контролю, компетенції та повноважень суб'єкта контролю, видів контролю, предмета контролю;

- найбільш поширеними серед форм контролю є перевірка та спостереження (причому, на відміну від перевірки, яка в окремих випадках передбачає безпосереднє втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, спостереження такого втручання не передбачає, у зв'язку з чим має профілактичний (превентивний) характер)¹;

- деякі з форм контролю (зокрема, службове розслідування, інспектування, інвентаризація та ін.) мають чітко визначену процедуру здійснення, дотримання якої є обов'язковим для посадових осіб, що їх провадять, а деякі обираються суб'єктами контролю на власний розсуд, але відповідно до наданих повноважень².

Отже, як підкреслює дослідник, конкретна форма контролю залежить від мети та завдань, компетенції і повноважень суб'єкта контролю, видів і предмета контролю, які варто обрати критеріями (підставами) для їх класифікації. Так, якщо метою та завданням контролю є вивчення усіх напрямів роботи

¹ Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції / О. М. Музичук // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. — 2010. — № 49. — С. 98–105.

² Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.

підконтрольного об'єкта, то використовується така форма контролю як комплексна перевірка чи комплексне інспектування. Якщо метою та завданням контролю є ознайомлення з одним напрямом діяльності підконтрольного об'єкта, застосовується вибіркова перевірка. Що ж стосується критерію класифікації форм контролю як рівня компетенції та повноважень суб'єкта контролю, то чим вищий, тим більшу кількість форм контролю може застосувати суб'єкт контролю (перевірити діяльність підконтрольного об'єкта особисто; направити на підконтрольний об'єкт перевіряючих; витребувати звіти чи іншу службову документацію; заслухати інформацію про виконання; призначити експертизу, тощо)¹. До загальних форм контролю, характерних для всіх суб'єктів контролю, О. Музичук пропонує віднести: перевірку; спостереження; огляд; опитування; одержання пояснень, інформації; моніторинг; нагляд; аналіз; ознайомлення із статистичною звітністю; вивчення та аналіз матеріалів, що містяться в засобах масової інформації².

М. Студенікіна серед ознак контрольних відносин між суб'єктом та об'єктом контролю називала втілення контролю в адміністративно-правову форму³. На необхідності здійснення державного контролю в рамках визначеної правової форми наголошують і сучасні дослідники⁴. Дійсно,

¹ Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.

² Там само. — С. 47.

³ Студенікіна М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М. С. Студенікіна. — М. : Юридическая литература, 1974. — 159 с. — С. 20.

⁴ Див.: Лученко Д. В. Контрольне провадження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. В. Лученко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 19 с. — С. 6 ; Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Ганна Михайлівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 205 с. — С. 88.

зовнішній вияв державного контролю знаходить своє унормування у правових нормах. Тож маємо відзначити, що будь-яка контрольно-наглядова діяльність (у тому числі й у сфері земельних відносин) здійснюється у передбачених правовими нормами формах та з дотриманням необхідних процедур.

Чинне законодавство України, не даючи чіткого визначення форм контролю, також виділяє достатньо велику їх кількість у різних галузях правовідносин. Зокрема, у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» вказано на те, що заходами нагляду є:

1) перевірки характеристик продукції, у тому числі відбір зразків продукції та їх експертиза (випробування);

2) обмежувальні (коригувальні) заходи, що включають:

а) обмеження надання продукції на ринку;

б) заборону надання продукції на ринку;

в) вилучення продукції з обігу;

г) відкликання продукції;

3) контроль стану виконання рішень про вжиття обмежувальних (коригувальних) заходів;

4) попередження органами ринкового нагляду споживачів (користувачів) про виявлену цими органами небезпеку, що становить продукція¹.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає такі форми (заходи) державного контролю як перевірки, ревізії, огляди, обстеження та інші дії, які здійснюються планово чи позапланово². Здійснення державного контролю шляхом

¹ Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України : від 02.12.2010 р., № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 21. — Ст. 144. — П. 1. ст. 22.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ст. 1.

проведення перевірок та/чи обстежень закріплюють також норми Кодексу цивільного захисту України¹, Податкового кодексу України², Митного кодексу України³. До речі, Митний кодекс України є чи не єдиним законодавчим актом в Україні, який комплексно унормовує форми контрольно-наглядової діяльності, присвячуючи формам контролю окрему статтю. Так, згідно зі ст. 336 кодексу, митний контроль здійснюється безпосередньо посадовими особами органів доходів і зборів шляхом:

- 1) перевірки документів та відомостей;
- 2) митного огляду (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян);
- 3) обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України;
- 4) усного опитування громадян та посадових осіб підприємств;
- 5) огляду територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на органи доходів і зборів;
- 6) перевірки обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем;
- 7) проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань

¹ Кодекс цивільного захисту України : Закон України : від 02.10.2012 р., № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 34–35. — Ст. 458. — Ст. 66.

² Податковий кодекс України : Закон України : від 02.12.2010 р., № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, 15–16, 17. — Ст. 112. — Ст. 75.

³ Митний кодекс України : Закон України : від 13.03.2012 р., № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44–45, 46–47, 48. — Ст. 552. — Ст. 336.

державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;

8) направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих органу доходів і зборів¹.

Законом України «Про прикордонний контроль» до основних форм контролю віднесено: перевірку документів; огляд осіб, транспортних засобів, вантажів; виконання доручень правоохоронних органів України; перевірку виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України; реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; перевірку автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених². У Законі України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» зазначається, що державний фінансовий контроль здійснюється державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудита, перевірки державних закупівель та інспектування³.

Таким чином, можна відзначити достатньо велику кількість форм контрольно-наглядової діяльності, що реалізується у різних сферах правовідносин. Підкреслимо, що кожна із зазначених форм має свої особливості при її застосуванні, але у

¹ Митний кодекс України : Закон України : від 13.03.2012 р., № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44–45, 46–47, 48. — Ст. 552.

² Про прикордонний контроль : Закон України : від 5.11.2009 р., № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 6. — Ст. 46. — Ч. 4 ст. 2.

³ Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26.01.1993 р., № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — С. 110. — Ч. 2 ст. 2.

своїй сукупності всі вони спрямовуються на реалізацію конкретних завдань контролю та досягнення ним встановленої мети та завдань контрольно-наглядової діяльності у певній галузі суспільних відносин.

Специфіка контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є безпосередньо пов'язаною з особливостями об'єкта контролю. До її характерних особливостей слід віднести: різноспрямованість (оскільки земля є багатофункціональною категорією), всеохоплюваність (охоплює всі категорії земель на території країни), постійність, здійснення спеціальними державними органами та спрямованість на раціональне використання й охорону земель¹.

Форми контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин також безпосередньо залежать від її видів та підвидів². Як вже зазначалося, чинний Земельний кодекс України поділяє контроль у сфері земельних відносин за суб'єктом його здійснення на такі основні види як державний, самоврядний і громадський³. Відзначаючи безумовно важливе значення самоврядного та громадського видів контролю, слідом за багатьма сучасними дослідниками даного питання наголосимо, що особливої уваги потребує державний контроль за використанням та охороною земель, адже він є визначальним у даних правовідносинах⁴. Як

¹ Виговська Н. Державний фінансовий контроль у системі регулювання земельних відносин / Н. Виговська, О. Стебляноко // Галицький економічний вісник. — 2012. — № 4 (37). — С. 104–111.

² Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 188–190.

⁴ Див.: Кичилік Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичилік ; Нац. аграр. ун-т. — К., 2007. — 19 с. — С. 3 ; Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46.

справедливо підкреслює І. Багрій, саме державний контроль є механізмом впровадження земельної політики в життя, механізмом випробування чинних законів та засобом виявлення і виправлення помилок, які заважають досягненню управлінських цілей¹. Г. Остапович визначає правову форму державного контролю як передбачену нормами права та віднесену законом до компетенції суб'єктів державного контролю цілісну сукупність пов'язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збір, перевірку, аналіз, оцінку, обробку, зберігання відомостей для встановлення відповідності об'єкта контролю заданим параметрам, виявлення та усунення відхилень від них, а також підстави та порядок (процедури) здійснення цих заходів².

Ключовими нормативно-правовими актами, що безпосередньо визначають і закріплюють конкретні форми контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»³, Закон України «Про охорону земель»⁴ та Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»⁵.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає такі форми (заходи) державного контролю

¹ Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46. — С. 44.

² Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Ганна Михайлівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 205 с. — С. 89.

³ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

⁴ Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

⁵ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

як перевірки, ревізії, огляди, обстеження та інші дії, які здійснюються планово чи позапланово¹. Отже, основними формами державного контролю як вияву юридично значущих процедур контрольно-наглядової діяльності у сфері господарської діяльності можна визначати перевірки та ревізії, але, разом з тим, як свідчить практика, найчастіше в межах здійснення контролю у даній сфері правовідносин застосовуються перевірки та спостереження (моніторинг)².

Закон України «Про охорону земель» встановлює, що систему заходів у галузі охорони земель становлять:

1) Державна комплексна система спостережень, що складається з топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, агрохімічних, радіологічних та інших обстежень і розвідувань стану земель і ґрунтів, їх моніторингу³;

2) розробка загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель. Загальнодержавна програма використання та охорони земель розробляється відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та охорони довкілля і визначає склад та обсяги першочергових і перспективних заходів з охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення виконання робіт з їх реалізації. Регіональні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ст. 1.

² Орехова І. С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності / І. С. Орехова // Актуальні проблеми держави і права. — 2011. — Вип. 60. — С. 535–542.

³ Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 23.

загальнодержавної програми з урахуванням місцевих особливостей. Виконання загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель забезпечується органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених законом¹. Документацією із землеустрою в галузі охорони земель є схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць та робочі проекти землеустрою²;

3) створення екологічної мережі³;

4) здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель. Природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель містять у собі:

– поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки;

– установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони);

– визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу;

– установлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та

¹ Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 24.

² Там само. — Ст. 25.

³ Там само. — Ст. 22.

інших особливостей відповідно до екологічного району (зони)¹;

5) економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів. Згідно із законом, держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками та землекористувачами шляхом:

- надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель;

- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою;

- компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель;

- застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення²;

б) стандартизація і нормування, зміст яких полягає у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення

¹ Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 26.

² Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 27.

вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель¹.

Закріплюючи загальні засади організації і здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель та проведення моніторингу ґрунтів, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» встановлює, що державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюється шляхом:

- 1) проведення перевірок;
- 2) розгляду звернень юридичних і фізичних осіб;
- 3) участі у прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель;
- 4) розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель;
- 5) проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення².

Проведення перевірок дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадянами і юридичними особами земельного законодавства є однією з найголовніших форм

¹ Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 28.

² Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 9.

контролю за використанням та охороною земель. Згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також відповідними підзаконними нормативними актами, зокрема, Указом Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» та Порядком планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, затвердженого Міністерством аграрної політики та продовольства України, проводяться такі види перевірок як планові та позапланові перевірки.

Так, згідно із зазначеним Законом, а також відповідно до Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності», встановлюються такі види перевірок як: 1) планова виїзна перевірка — перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, яка передбачена у плані роботи контролюючого органу і проводиться за місцезнаходженням такого суб'єкта чи за місцем розташування об'єкта власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна перевірка; 2) позапланова виїзна перевірка — перевірка, яка не передбачена в планах роботи контролюючого органу і проводиться за наявності чітко встановлених законодавством обставин (під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу)¹.

¹ Див.: Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 7 п. 1. ст. 6 ; Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України : від 23.07.1998 р., № 817/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 30. — Ст. 1119. — П. 2.3.

Розгляд звернень юридичних і фізичних осіб як форма контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин також має дуже велике значення в державному управлінні, виступаючи дієвим механізмом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні земельним фондом. Як відзначають сучасні дослідники, право громадян на звернення за захистом своїх земельних прав є як важливим засобом забезпечення законності та дисципліни в державному земельному управлінні в цілому, так і засобом забезпечення їх особистих прав і свобод¹. Закон України «Про звернення громадян» передбачає право громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями². Т. Кичилюк підкреслює, що звертаючись до уповноважених органів із заявами та скаргами, громадяни повідомляють про виявлені ними порушення законності та дисципліни у земельній сфері, надаючи, таким чином, можливість відповідним органам державної влади та місцевого самоврядування розібратися по суті справи та, у разі необхідності, притягти винних до юридичної відповідальності³.

Закон України «Про меліорацію земель», який закріплює засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі проведення

¹ Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кичилюк Тетяна Станіславівна ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 232 с. — С. 87.

² Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256. — Ст. 1.

³ Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кичилюк Тетяна Станіславівна ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 232 с. — С. 87.

меліорації земель, використання меліорованих земель і меліоративних систем, та повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері меліорації земель і спрямований на забезпечення екологічної безпеки меліоративних систем та захисту суспільних інтересів, визначає меліоративні заходи як роботи, спрямовані на поліпшення хімічних і фізичних властивостей ґрунтів, обводнення пасовищ, створення захисних лісових насаджень, проведення культуртехнічних робіт, поліпшення земель з несприятливим водним режимом та інженерно-геологічними умовами, проектування, будівництво (реконструкцію) і експлуатацію меліоративних систем, включаючи наукове, організаційне та виробничо-технічне забезпечення цих робіт¹. Важливою умовою проведення меліоративних робіт на землях сільськогосподарського призначення з метою підвищення родючості ґрунту є те, що вони не повинні зумовлювати погіршення екологічного стану, виснаження і деградацію ґрунтів, тож, вочевидь, дана діяльність потребує особливого контролю. Так, згідно зі ст. 24 закону, експлуатація меліоративних систем повинна забезпечувати оптимальний водний та повітряний режим ґрунтів, створення умов для високоефективного та екологічно безпечного використання меліорованих земель. Державний контроль за дотриманням правил експлуатації меліоративних систем і використанням меліорованих земель здійснюють у межах своїх повноважень центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад². Кабінет Міністрів

¹ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ст. 1.

² Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ст. 27.

України здійснює контроль за виконанням державних цільових і міждержавних програм меліорації земель¹. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі з питань меліорації земель, належать: здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною меліорованих земель, проведенням протиерозійних заходів; контроль обґрунтованості та доцільності вилучення і надання меліорованих земель для несільськогосподарських потреб та ін.². До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, у сфері меліорації земель належить забезпечення здійснення державного контролю за ефективністю сільськогосподарського використання меліорованих земель³. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства з питань меліорації земель, належить здійснення державного контролю за дотриманням вимог щодо використання водоохоронних захисних лісових насаджень та їх охорони⁴. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у сфері меліорації земель належить перевірка обґрунтованості застосування методик і технологій, якості, комплексності та ефективності робіт, пов'язаних із геологічним вивченням надр під час проектування меліоративних систем, а також обґрунтованості еколого-геологічних

¹ Там само. — Ч. 4 ст. 13.

² Там само. — Ч. 3 ст. 14.

³ Там само. — Ч. 4 ст. 14.

⁴ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ч. 5 ст. 14.

заходів та повноти галузевого моніторингу геологічного середовища у процесі проведення меліорації земель¹. До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері меліорації земель належать: здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог екологічної безпеки у процесі будівництва (реконструкції), введення в дію і експлуатацію меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури; меліоративним станом зрошуваних та осушуваних земель, технічним станом меліоративних систем; відповідністю обсягів і якості колекторно-дренажних вод установленим нормативам².

До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та районних державних адміністрацій належать: забезпечення додержання законів та інших нормативно-правових актів з питань меліорації земель; здійснення на відповідних територіях державного контролю за використанням та охороною меліорованих земель; забезпечення збереження та раціонального використання загальнодержавних і міжгосподарських меліоративних систем, окремих об'єктів інженерної інфраструктури, а також державного майна підприємствами, організаціями та установами, що здійснюють будівництво (реконструкцію) та експлуатацію меліоративних систем, нагляд за станом меліорованих земель³. До повноважень центрального

¹ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ч. 6 ст. 14.

² Там само. — Ч. 7 ст. 14.

³ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ст. 15.

органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, належать: організація здійснення контролю за відповідністю обсягів і якості колекторно-дренажних вод установленим нормативам; встановлення режиму експлуатації загальнодержавних і міжгосподарських меліоративних систем, здійснення контролю за його дотриманням; здійснення моніторингу за меліоративним станом зрошуваних та осушуваних земель, технічним станом меліоративних систем та ін.¹.

Низку контрольних повноважень у сфері меліорації земель мають органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи². Зокрема, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері меліорації земель належать: прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом (реконструкцією) меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також здійснення державного контролю за додержанням законодавства з питань меліорації земель, затверджених проектів на будівництво (реконструкцію) меліоративних систем місцевого значення та окремих об'єктів інженерної інфраструктури, зупинення у випадках, передбачених законом, їх будівництва (реконструкції), яке проводиться з порушенням вимог проектів і може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу³.

Важливим механізмом, за допомогою якого держава регулює земельні відносини, є землеустрій — сукупність соціально-економічних та екологічних

¹ Там само. — Ст. 16.

² Там само. — Ст. 17, 18.

³ Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90. — Ст. 18.

заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил¹. Мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів². Відповідно до норм Земельного кодексу України, землеустрій передбачає розроблення землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель³. Закон України «Про землеустрій» визначає документацію із землеустрою (землевпорядну документацію) як затверджені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, якими регулюються використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності, а також матеріали обстеження і розвідування земель, авторського нагляду за виконанням проектів, тощо⁴. Документація із землеустрою розробляється у вигляді схем, проектів, робочих проектів або технічної документації⁵. Землевпорядна документація є основою для вирішення земельних спорів органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та судами, визнання прав на земельні ділянки, поділу земельних ділянок у разі розірвання шлюбу, оформлення спадщини на земельні ділянки. Враховуючи важливість землевпорядної документації для регулювання

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 181.

² Там само. — Ст. 182.

³ Там само. — Ст. 184.

⁴ Про землеустрій : Закон України : від 2.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282. — П. 4 ст. 1.

⁵ Там само. — Ст. 25.

земельних відносин, у Земельному кодексі України визначається процедура її розгляду і затвердження¹. Таким чином, розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель, можна визначити як невід'ємну складову загальної системи державного контролю за використанням та охороною земель, а також за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель. Державний контроль за проведенням землеустрою, виконанням запроектованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених цим законом, законами України та іншими нормативно-правовими актами при розробці документації із землеустрою, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральними органами виконавчої влади, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель відповідно до повноважень, визначених законом².

Проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення також є важливими формами державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення.

Згідно із Земельним кодексом України, моніторинг земель — це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. У системі моніторингу земель проводяться збирання, оброблення, передавання,

¹ Див.: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002.— № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 186 ; Про землеустрій : Закон України : від 02.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282, 186.1.

² Про землеустрій : Закон України : від 02.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282. — Ст. 60.

збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки¹. Основним завданням моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів². Об'єктом моніторингу земель є всі землі України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання, які залучені людиною в господарське або інше використання. Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища³.

Моніторинг земель (ґрунтів), порівняно з іншими формами контрольно-наглядової діяльності, можна назвати «пасивною» формою контролю⁴, який здійснюється у вигляді збору та аналізу інформації і не має на меті прямого впливу з боку держави, але його результати використовуються органами виконавчої влади для подальшого удосконалення правової регламентації суспільних відносин, прийняття управлінських рішень чи іншого впливу на

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Пп. 1, 2 ст. 191.

² Там само. — Ст. 192.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — П. 5 ст. 191.

⁴ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 42 с. — С. 23.

стан справ у даній сфері правовідносин. Так, зокрема, інформація, яка отримується при веденні моніторингу земель, використовується для державної паспортизації земельних ресурсів. Державні паспорти якості земельних ділянок містять інформацію про кількісні показники забруднення і рівні родючості ґрунтів, перелік яких встановлюється відповідно до державних кадастрових стандартів. Дані державної паспортизації земель використовуються при грошовій оцінці земельних ділянок, регулюванні земельних відносин, визначенні розмірів плати за землю, а також для аналізу динаміки родючості ґрунтів¹.

Агрохімічна паспортизація земель є правовою формою контролю за охороною якісного стану земель сільськогосподарського призначення. Згідно із Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення являє собою обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів, рівні їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами². Відповідно до Закону України «Про охорону земель», агрохімічне обстеження земель сільськогосподарського призначення проводиться з метою здійснення контролю за динамікою родючості та забруднення ґрунтів токсичними речовинами і радіонуклідами, за раціональним використанням земель

¹ Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кичиліук Тетяна Станіславівна ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 232 с. — С. 91.

² Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 1.

сільськогосподарського призначення¹. Агрохімічну паспортизацію як обов'язковий захід на всіх землях сільськогосподарського призначення було запроваджено Указом Президента України «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення»². Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки було затверджено відповідним Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України³. Зазначений нормативний документ встановлює єдину процедуру виготовлення, видачі та застосування агрохімічного паспорта. Згідно із Порядком, агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється через кожні 5 років, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень — через кожні 5–10 років і є обов'язковою для всіх землевласників та землекористувачів⁴. Відомості щодо рівнів забезпечення поживними речовинами ґрунтів та забруднення токсичними речовинами і радіонуклідами вносяться до агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки кожні 5 років⁵. Результатом агрохімічної паспортизації є складання та ведення агрохімічного паспорта земельної ділянки, в якому зазначаються початкові та поточні дані про рівні поживних речовин у ґрунтах та рівні їх забруднення. Відомості агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки використовуються у процесі регулювання

¹ Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 37.

² Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення : Указ Президента України : від 02.12.1995 р., № 1118/95 // Урядовий кур'єр. — 1995. — 12–14.12.95. — № 187–188.

³ Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764.

⁴ Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764. — П. 1.5.

⁵ Там само. — П. 3.4.

земельних відносин при: 1) передачі у власність або наданні в користування земельної ділянки; 2) зміні власника земельної ділянки або землекористувача; 3) проведенні грошової оцінки земель; 4) визначенні розмірів плати за землю; 5) здійсненні контролю за станом родючості ґрунтів; 6) визначенні сировинних зон для вирощування сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів дитячого та дієтичного харчування та придатності для ведення органічного землеробства, тощо¹. Результати агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського ризначення використовуються при проведенні грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів щодо відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій і сівозмін, проведенні еколого-агрохімічного районування (зонування) території, моніторингу земель та ґрунтів, визначенні сировинних зон для вирощування сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів дитячого та дієтичного харчування та придатності для ведення органічного землеробства, розробленні рекомендацій щодо раціонального та екологічно безпечного застосування агрохімікатів та в інших випадках, передбачених законодавством². Агрохімічний паспорт поля, земельної ділянки використовується при розрахунку нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів, якісного стану ґрунтів, показників деградації земель та ґрунтів, оптимального співвідношення культур у

¹ Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764. — П. 1.6.

² Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764. — П. 3.2.

сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах, які встановлюються для досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів унаслідок ґрунтовтоми, а також в інших випадках, передбачених законодавством¹. Таким чином, агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення слід розглядати як одну із форм (напрямків) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони якісного стану земель сільськогосподарського призначення та відповідності діяльності сільськогосподарських землекористувачів принципам раціонального та екологічно безпечного використання земель². Як моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення, так і агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики³.

Необхідно також зазначити, що порядок реалізації основних форм державного контролю у сфері земельних відносин регулюється самостійними нормативно-правовими актами. Так, Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, затверджений Міністерством аграрної політики та продовольства України, визначає процедуру

¹ Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764. — П. 3.3.

² Оверковська Т. К. Правові питання агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення / Т. К. Оверковська // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. — 2012. — № 1 (56), Том 3. — С. 93–98.

³ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ч. 3 ст. 5.

планування та здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, які використовуються ними у процесі ведення господарської діяльності, визначає організаційні заходи, які необхідно здійснити перед початком проведення перевірок, загальні вимоги до їх здійснення, а також вимоги до оформлення матеріалів за результатами проведених перевірок¹. Даний Порядок поширюється на суб'єктів господарювання, господарська діяльність яких пов'язана з використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності, в частині дотримання ними вимог земельного законодавства, встановленого законодавством порядку використання та охорони земель, а також на інспекційні органи в частині дотримання ними визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та самим Порядком процедур здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю)². Відповідно до Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, державний нагляд (контроль) з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства здійснюється Державною інспекцією сільського

¹ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 1.2.

² Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 1.5.

господарства України та її територіальними органами. Планові та позапланові заходи здійснюються шляхом проведення перевірок та обстежень земельних ділянок¹.

Отже, аналіз основних наукових досліджень і чинних нормативно-правових актів, що регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні, дозволяє відзначити достатньо велику кількість форм контролю, які використовуються при регулюванні даних правовідносин. Найпоширенішими з них є перевірка й спостереження (моніторинг), безпосереднє проведення яких регулюється самостійними нормативно-правовими актами. Варто також зазначити, що кожна з розглянутих форм контролю має свої особливості застосування, але у своїй сукупності всі вони спрямовані на досягнення визначеної мети й реалізацію відповідних завдань контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Так, спостереження за своїм змістом є формою отримання необхідної інформації, зокрема, про стан земельного фонду, доцільність його використання, охорони тощо. Спостереження характерне насамперед для контрольної діяльності землевпорядної служби, що спеціально уповноважена здійснювати земельний контроль, тоді як обстеження, для якого характерне більш глибоке занурення у сферу земельних відносин, зазвичай проводиться у зв'язку з фактами порушення земельного законодавства і має на меті не тільки виявити ці порушення, але й розробити заходи для їх усунення, тож для обстеження в необхідних випадках можуть залучатись відповідні спеціалісти сільського

¹ Там само. — П. 1.4.

господарства, інші експерти¹. У свою чергу, перевірка покликана забезпечувати дотримання всіма землекористувачами вимог земельного законодавства щодо науково обґрунтованого, раціонального та ефективного використання землі, її різновиди та характер залежать від конкретних умов підконтрольного об'єкта та мети, яку ставить перед собою той або інший контрольний орган у кожному конкретному випадку. Під час здійснення контролю за використанням і охороною земель особлива увага приділяється таким перевіркам: проведення заходів із охорони ґрунтів, запровадження комплексу організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних, гідротехнічних, протиерозійних заходів; збереження лісозахисних насаджень і протиерозійних гідротехнічних споруд, виконання заходів щодо попередження і ліквідації процесів засолення й заболочення ґрунтів, заростання кущами і дрібноліссям сільськогосподарських угідь; забруднення земель відходами промислових, сільськогосподарських, комунально-побутових та інших виробництв стічними водами; псування земель у ході будівництва, розроблення корисних копалин, проведення пошукових та інших робіт².

Слід також зауважити, що у розділі 4 («Розпорядчі документи, які оформляються для здійснення планових/позапланових перевірок») Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного

¹ Сидоренко І. І. Державний контроль за раціональним використанням та охороною земель / І. І. Сидоренко // Технічні науки та технології : наук. журнал. — 2015. — № 1 (1). — С. 220–224.

² Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 1.2. — С. 223.

законодавства перевірка та обстеження земельної ділянки визначаються як види контрольних заходів, які відрізняються за своїм типом — плановим чи позаплановим¹, що, до речі, відповідає змісту відповідних положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»². Аналіз, проведений у даному параграфі та у параграфі 1.4, дає можливість встановити, що планові та позапланові заходи є видами контрольної-наглядової діяльності, тоді як перевірки і обстеження, вочевидь, відносяться до форм контролю. Тож, виходячи з вищесказаного, пропонуємо п. 4.3 Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства викласти у такій редакції: «У направленні на проведення планової/позапланової перевірки зазначаються:

- найменування інспекційного органу, який проводить відповідний захід, його місцезнаходження та телефон;

- найменування суб'єкта господарювання та/або його відокремленого підрозділу, місцезнаходження чи прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця;

- номер і дата наказу, на виконання якого здійснюється захід;

- перелік посадових осіб, які беруть участь у проведенні заходу, із зазначенням їх посад, прізвищ, імен та по батькові;

¹ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 4.3.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 3 ст. 7.

- дата початку проведення та дата закінчення заходу;
- вид заходу (плановий, позаплановий);
- форма заходу (перевірка, обстеження земельної ділянки);
- підстави для здійснення заходу;
- предмет здійснення заходу (перелік питань, які підлягають перевірці);
- інформація про здійснення попереднього заходу (тип заходу і строк його здійснення).

Відповідні зміни слід також внести й до п. 3 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹ стосовно визначення видів і форм заходів контролю та їх закріплення у розпорядчих документах органів державного нагляду (контролю).

3.4. Порядок здійснення контрольньо-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні

Зовнішні вияви державного контролю знаходять своє унормування у правових нормах. Тож маємо відзначити, що будь-яка контрольньо-наглядова діяльність (у тому числі й у сфері земельних відносин) здійснюється у передбачених правовими нормами формах та з дотриманням необхідних процедур. Погодимось також із думкою сучасних дослідників, що у правовій формі контролю слід розрізняти: матеріально-правову форму — як сукупність передбачених правовими нормами повноважень суб'єкта контролю, через які він реалізує контрольну функцію (реєстрація, ліцензування, перевірка,

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 3. ст. 7.

ревізія, одержання звітності та адміністративних даних, ведення державних реєстрів, тощо), та процесуальну правову форму контролю — підстави та порядок (процедури) здійснення контрольних заходів¹.

Так, Є. Попович зауважує, що сам термін «форма» стосовно контрольної діяльності має чітко визначений сенс — «це юридична процедура, якої посадові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватись під час здійснення своїх функцій»², тож форми контролю у сфері земельних відносин можна визначити як єдиний комплекс заходів, об'єднаних предметом контрольної діяльності та єдністю відповідного нормативно-правового забезпечення. До речі, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій «заходами державного нагляду (контролю)», тоді як способом його здійснення — «процедури здійснення державного нагляду (контролю)»³.

Притаманність процедурного аспекту контрольної діяльності підкреслює й В. Гаращук, який безпосередньо визначає контроль як сукупність дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою:

1) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому;

¹ Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Ганна Михайлівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 205 с. — С. 89.

² Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с. — С. 149–150.

³ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.03.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — С. 389. — Ч. 3, 6 ст. 1.

2) застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю);

3) надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни;

4) встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм;

5) прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб¹.

У найзагальнішому вигляді процедуру можна визначити як певну послідовність, порядок, відповідно до якого має відбуватися дія, спрямована на впорядкування поведінки суб'єкта у певних обставинах; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення будь-чого². У юридичній літературі правова процедура визначається як особливий, нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності³, нормативно врегульована певна послідовність дій, пов'язаних цільовим напрямком, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у певні строки, а результати дій мають юридичну фіксацію⁴.

У сфері адміністративно-правового регулювання процедури визначаються як регламентований адміністративною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин

¹ Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — 176 с. — С. 54.

² Новий тлумачний словник української мови [Текст] : 42 000 слів : у 4 т. : для студ. вищих та серед. навч. закл. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. — К. : Аконті, 1998. — (Нові словники). — Т. 3. — 1998. — 927 с. — С. 828.

³ Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин, О. В. Яковенко // Журнал российского права. — 2000. — № 8. — С. 47–51.

⁴ Серета О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. О. Серета ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2009. — 20 с. — С. 10.

у сфері правозастосування¹, нормативно-правове закріплення (правова модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбиваються в певній встановленій законом правовій формі². Е. Талапіна і Ю. Тихоміров визначають адміністративну процедуру як нормативно врегульовану, послідовно здійснювану діяльність органів виконавчої влади з реалізації прав та обов'язків, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами (розгляду й вирішення адміністративних справ)³. На думку Л. Попова, адміністративні процедури являють собою процедури здійснення різних видів позитивної діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади⁴. О. Лагода під адміністративною процедурою пропонує розуміти офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта) та порядок вчинення адміністративних і організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод і

¹ Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Н. В. Галіцина // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 163–177. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf>. — С. 166.

² Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) : монография / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Конины. — Саратов : Науч. книга, 2009. — 208 с. — С. 92.

³ Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3–13.

⁴ Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под. ред. Л. Л. Попова. — М. : Юрайт, 2010. — 444 с. — С. 222.

законних інтересів громадян¹. Як визначальні ознаки адміністративної процедури О. Лагода пропонує виділяти:

- послідовність дій, які складають процедуру;
- урегульованість дій, які складають процедуру, нормами права;
- направленість дій, які складають процедуру, на досягнення певного практичного результату².

Характер та специфіка процедури залежать від того, якими нормами вона передбачається. Як відзначає Р. Ємець, особливість супутніх державному контролю процедур полягає у тому, що вони мають офіційний характер, тобто здійснюються суб'єктами — носіями владних повноважень від імені держави і закріплюються у відповідних нормативних актах³. На думку дослідника, у контрольній діяльності процедури набувають особливого значення, адже, «з одного боку, встановлюючи порядок дій органів державної влади під час здійснення контролю за виконанням вимог земельного законодавства, процедура визначає найбільш доцільну та ефективну послідовність дій вищезазначених органів; з іншого — встановлення обов'язкової процедури щодо державного контролю в сфері земельних відносин гарантує захист прав і законних інтересів інших суб'єктів, що зазнають контролюючого впливу з боку відповідних органів, адже встановлення єдиних обов'язкових процедур для здійснення відповідних

¹ Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2007. — 21 с. — С. 12.

² Там само.

³ Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с. — С. 10.

контролюючих заходів у сфері земельних відносин уніфікує діяльність державних контролюючих органів, захищає підконтрольних суб'єктів від зловживань владними повноваженнями чи, навпаки, унеможлиблює надання певних не передбачених законодавством привілеїв»¹. Тож дотримання компетентним державним органом певної процедури під час здійснення контролю у сфері земельних відносин є гарантією його законності. В. Авер'янов з цього приводу підкреслює, що саме адміністративні процедури «є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму й свавілля з боку органів виконавчої влади», адже саме «раціональні, ефективні, відкриті адміністративні процедури надають необхідної усталеності й упорядкованості всій управлінській діяльності, сприяють чіткому визначенню прав та обов'язків відповідних суб'єктів адміністративних правовідносин, забезпечуючи тим самим ефективність управління, чітке виконання функцій і повноважень державними органами та посадовими особами»².

Отже, реалізація основних форм державного контролю у сфері земельних відносин потребує певної процедури як виконання низки послідовних дій, врегульованих відповідними нормами адміністративного права. Чинне законодавство України закріплює досить велику кількість процедурних норм, що стосуються регулювання відносин у земельній сфері. Так, Д. Бусуйок залежно від змісту процедурних норм пропонує виділяти процедурні норми, які регулюють порядок ведення

¹ Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с. — С. 12–13.

² Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Персонал. — 2005. — № 4. — С. 76–81.

державного кадастру, здійснення землеустрою, здійснення контролю за використанням і охороною земель та ін.¹. Адміністративні процедури здійснення державного контролю у земельній сфері можна визначити як урегульовану адміністративно-правовими нормами сукупність послідовних та взаємопов'язаних дій, спрямованих на забезпечення реалізації контрольних повноважень суб'єктів державного контролю за діяльністю у сфері земельних правовідносин.

Характерною особливістю процедурної діяльності є те, що незважаючи на специфіку конкретних правовідносин, суб'єкт влади для досягнення своїх цілей та реалізації відповідних завдань здійснює у певній послідовності цілу низку операцій. Тож у будь-якій адміністративній процедурі є внутрішня структура, яку становить певна сукупність окремих елементів. Основними складовими елементами процедури є стадії, етапи та окремі процедурні дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності.

У сучасному адміністративному праві стадія розглядається як відносно відокремлена, обмежена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, підпорядкованих загальній меті щодо досягнення певного юридичного результату, що характеризуються певним колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами². Стадії адміністративної процедури складаються, у свою чергу, з певної кількості етапів (що можуть бути визначені як сукупність

¹ Бусуйок Д. В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони землі / Д. В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 3. — С. 210–214..

² Див.: Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. — К. : Аванпост-прим, 2004. — 200 с. — С. 93 ; Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 488.

процесуальних дій, спрямованих на досягнення проміжної мети)¹ та окремих процесуальних дій (зміст яких становить врегульована нормами адміністративного процесуального права діяльність учасників адміністративного процесу з питань захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб)². Крім того, зважаючи на те, що кількість стадій адміністративної процедури безпосередньо залежить від конкретних обставин, можна також виділяти обов'язкові та необов'язкові (факультативні) стадії адміністративної процедури.

Отже, державний контроль у сфері земельних відносин здійснюється в певному порядку та за відповідними стадіями, що можуть відрізнятися одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії, але у своїй сукупності становлять єдину процедуру контролю.

Аналіз характерних особливостей адміністративних процедур дозволяє визначати в їх структурі кілька основних стадій. Так, на думку Д. Бахраха, загальними для будь-якої адміністративної процедури є стадії вивчення та аналізу фактичної ситуації, прийняття обґрунтованого акта та виконання рішення³. О. Андрійко до основних стадій контрольної процедури відносить такі:

1) вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що братимуть участь у здійсненні перевірки та в узгодженні їх дій;

¹ Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине / А. И. Миколенко. — Х. : Одиссей, 2004. — 272 с. — С. 121.

² Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. [для вузів] / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с. — С. 130.

³ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2007. — 816 с. — С. 610.

2) прийняття рішення про проведення контролю, з остаточним визначенням органів, що мають бути задіяні при проведенні контрольних перевірок;

3) ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення;

4) прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій;

5) виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки¹.

Проте, більшість сучасних науковців виділяють чотири загальні (обов'язкові та факультативні) стадії адміністративного процесу:

1) стадію аналізу ситуації та порушення адміністративної справи, під час якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху;

2) стадію прийняття (ухвалення) рішення у справі, яка є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури;

3) стадію оскарження (або опротестування) рішення у справі, що має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур;

4) стадію виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, що є заключною стадією адміністративної процедури, суть якої полягає у кінцевій реалізації винесеного по справі рішення².

¹ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 42 с. — С. 27.

² Див.: Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с. — С. 488 ; Административное право Украины : учебник [для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. — 2-е изд., перерб. и доп. — Х. : Право, 2003. — 576 с. — С. 214.

Стосовно процедури державного контролю, у сучасному адміністративному праві найчастіше виділяють три основні стадії процедури контролю:

1) передконтрольну стадію (планування та прогнозування контрольної діяльності; визначення об'єкта та виду контролю; встановлення форм контрольних дій та ін.);

2) контрольну стадію (стадію контрольного процесу) (рішення про проведення контрольного заходу; використання засобів контрольної діяльності у відповідних організаційних формах; проведення контрольних дій);

3) завершальну стадію (підсумкова аналітична робота; узагальнення виконання контрольного завдання; прийняття рішення за результатами контролю у формах постанови, рекомендації висновків, подання)¹.

На думку І. Орехової, процедура державного контролю складається з підготовчої стадії (підготовка й організація проведення перевірки), інформаційно-аналітичної стадії (проведення перевірки) і стадії коригування (розгляд матеріалів перевірки та прийняття необхідних заходів)².

Підготовча стадія складається з таких етапів:

1) визначення необхідності і часу проведення контролю;

2) підготовка документів щодо здійснення контрольних дій;

3) повідомлення підконтрольного суб'єкта про здійснення контролю (стосується планового контролю).

¹ Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Ін Юре, 2002. — 668 с. — С. 483.

² Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. С. Орехова ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2009. — 21 с. — С. 10.

У межах інформаційно-аналітичної стадії виділено такі етапи:

- 1) вирішення організаційних питань;
- 2) ознайомлення з документами;
- 3) отримання пояснень, довідок;
- 4) формулювання вимог щодо проведення перевірок, експертизи;
- 5) застосування заходів адміністративного примусу;
- 6) підготовка акта за результатами контролю.

Стадія коригування, на думку дослідниці, обмежується лише констатацією того, які заходи слід вжити за результатами контролю. Тож діяльність осіб, які здійснюють контроль, спрямована не на безпосереднє вжиття заходів реагування, а на констатацію наявності підстав для їх застосування, юридичне закріплення фактичних обставин справи і передання зібраних матеріалів до уповноважених органів та посадових осіб для відповідного реагування¹.

Розглядаючи адміністративні процедури у сфері земельних відносин, сучасні вітчизняні та зарубіжні дослідники наголошують на існуванні трьох основних стадій реалізації будь-яких форм контрольно-наглядової діяльності залежно від характеру, їх послідовності, логічного застосування, що містять у собі певну сукупність дій:

- 1) інформаційно-правові дії під час збирання матеріалів;
- 2) прийняття рішень за результатами проведення контролю;

¹ Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. С. Орехова ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2009. — 21 с. — С. 10.

3) виконання рішень контролюючих органів¹.

Наведені групи окремих процесуальних дій С. Хом'яченко пропонує об'єднати в межах єдиної процедури контрольної діяльності у галузі використання та охорони земель, виділивши такі відповідні їм стадії:

а) організаційно-підготовчу стадію;

б) стадію перевірки фактичних обставин, їх аналізу та ухвалення юридично значущого рішення за результатами проведеного контролю;

в) стадію виконання та перевірки виконання рішень контрольних органів².

Державна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин здійснюється відповідно до норм Земельного кодексу України, Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Закону України «Про охорону земель», Положення про Державну інспекцію сільського господарства України, Положення про державну інспекцію сільського господарства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України, Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства та ін. Розглянуті основні теоретичні підходи та аналіз чинного законодавства України дають можливість визначити такі основні та додаткові (факультативні)

¹ Див.: Ларионов Г. А. Новое в законодательстве о государственном контроле за использованием земель / Г. А. Ларионов // Законодательство и экономика. — 1994. — № 15/16. — С. 11–17 ; Шеремет А. П. Земельне право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Шеремет. — [2-ге вид.]. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 632 с. — С. 290.

² Хом'яченко С. І. 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. І. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 19 с. — С. 9–10.

стадії адміністративної процедури державного контролю у сфері земельних відносин.

1. Передконтрольна (підготовча) стадія, яка передбачає виконання низки процесуальних дій щодо підготовки й організації проведення контролю у сфері земельних відносин.

Метою передконтрольної стадії процедури державного контролю у сфері земельних відносин є організація здійснення контрольно-наглядової діяльності. Від організації проведення контролю безпосередньо залежить його результат, адже неналежа підготовка може призвести до отримання неякісної інформації, що негативно позначатиметься на формулюванні висновків контрольної процедури, а також до порушення прав відповідних підконтрольних суб'єктів.

На даній стадії процедури вчиняються такі процесуальні дії як відбір суб'єктів, стосовно яких буде проводитися контроль, відбуваються визначення мети і часу контролю, встановлення форм і методів контрольно-наглядової діяльності, здійснюється підготовка відповідної документації, а також доведення необхідної інформації до відома підконтрольних суб'єктів. Таким чином, передконтрольна (підготовча) стадія процедури державного контролю у сфері земельних відносин складається з таких основних етапів:

1.1. Прийняття рішення про проведення контролю.

Для здійснення планового або позапланового заходу контролю орган державного нагляду (контролю) видає наказ, який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки¹.

¹ Див.: Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 1 ст. 7 ; Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 4.1.

Планові заходи здійснюються відповідно до річних або квартальних планів, які затверджуються органом державного нагляду (контролю) до 1 грудня року, що передує плановому, або до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому. План комплексних планових заходів державного нагляду (контролю) затверджується для всіх органів державного нагляду (контролю) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва, не пізніше ніж за 10 днів до початку відповідного планового періоду. Протягом одного року проведення більш як одного планового заходу державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання не допускається¹.

Позаплановим заходом є захід державного нагляду (контролю), який не передбачений планом роботи інспекційного органу. Підставами для здійснення позапланового заходу є:

- подання суб'єктом господарювання письмової заяви до інспекційного органу про проведення перевірки за його бажанням;
- виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, поданих суб'єктом господарювання;
- перевірка виконання суб'єктами господарювання приписів чи інших розпорядчих документів інспекційного органу щодо усунення порушень вимог земельного законодавства, виданих за результатами раніше проведених планових та позапланових заходів;
- отримання заяв, скарг чи звернень фізичних та юридичних осіб, у яких міститься інформація про порушення суб'єктом господарювання вимог земельного законодавства із обов'язковим

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ст. 4.

зазначенням суті порушення (позаплановий захід у таких випадках проводиться за наявності згоди Державної інспекції сільського господарства України на його проведення);

– неподання у встановлений термін суб'єктами господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, та письмових пояснень причин, які перешкождали поданню таких документів¹.

На підставі наказу оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу, яке підписується керівником або заступником керівника органу державного нагляду (контролю) (із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові) і засвідчується печаткою². У направленні на проведення заходу зазначаються:

– найменування органу державного нагляду (контролю), що здійснює відповідний захід, його місцезнаходження та телефон;

– найменування суб'єкта господарювання та/або його відокремленого підрозділу або місцезнаходження чи прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця, щодо діяльності яких здійснюється захід;

– номер і дата наказу, на виконання якого здійснюється захід;

– перелік посадових осіб, які беруть участь у здійсненні заходу, із зазначенням їх посад, прізвищ, імен та по батькові;

¹ Там само. — Ст. 6 ; Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 3.2.

² Див.: Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 2 ст. 7 ; Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 4.2.

- дата початку та дата закінчення заходу;
- тип заходу (плановий або позаплановий);
- вид заходу (перевірка, обстеження земельної ділянки);
- підстави для здійснення заходу;
- предмет здійснення заходу;
- інформація про здійснення попереднього заходу (тип заходу і строк його здійснення)¹.

1.2. Планування контрольної діяльності (визначення мети і завдань контролю, складання плану, вибір часу, форм і методів контрольно-наглядової діяльності).

Органом державного нагляду (контролю) визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються його наказом. У межах переліку питань кожен орган державного нагляду (контролю) залежно від цілей заходу має визначити ті питання, щодо яких буде здійснюватися державний нагляд (контроль)².

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», встановлюючи, що виключно законом визначаються конкретні форми (способи) контролю³, закріплює загальні вимоги до процедури проведення контролю. Зокрема, встановлюється, що здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того ж питання заборонено. Здійснення органом державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання планових заходів державного нагляду (контролю) протягом одного планового періоду заборонено, якщо в цьому плановому періоді

¹ Там само. — П. 4.3.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — П. 2 ст. 5.

³ Там само. — П. 4 ст. 4.

такий суб'єкт господарювання включений до плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) іншого органу державного нагляду (контролю). Внесення одного й того ж суб'єкта господарювання до планів державного нагляду (контролю) різних органів державного нагляду (контролю) є підставою для проведення щодо такого суб'єкта господарювання комплексного планового заходу державного нагляду (контролю)¹.

1.3. Повідомлення підконтрольного суб'єкта про проведення відповідного заходу контролю (стосується планового контролю).

Згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», органи державного нагляду (контролю) здійснюють планові заходи з державного нагляду (контролю) за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу². Відповідно до вимог закону, у Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства встановлюється, що інспекційний орган зобов'язаний не пізніше десяти днів до дня здійснення планового заходу контролю надіслати суб'єкту господарювання письмове повідомлення проведення планового заходу³

Повідомлення про проведення планового заходу контролю повинно містити: дату початку та дату

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ст. 4.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — П. 4 ст. 5.

³ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 2.4.

закінчення планового заходу; найменування суб'єкта господарювання або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця, щодо діяльності яких здійснюється плановий захід; найменування інспекційного органу, який буде проводити плановий захід, його місцезнаходження та телефон¹.

Повідомлення про проведення планового заходу контролю надсилається рекомендованим листом чи телефонограмою або вручається особисто під розписку керівнику або уповноваженій особі відповідного суб'єкта господарювання².

У разі проведення позапланового заходу контролю суб'єкт господарювання повинен ознайомитися з підставою проведення позапланового заходу з наданням йому копії відповідного документа³.

Перед початком здійснення контрольного заходу посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання або уповноваженій ним особі посвідчення (направлення) та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надати суб'єкту господарювання копію посвідчення (направлення). Посадова особа органу державного нагляду (контролю) без

¹ Див.: Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 26. — Ст. 389. — П. 4 ст. 5 ; Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 2.5.

² Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 2.6.

³ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 3 ст. 6.

посвідчення (направлення) на здійснення заходу та службового посвідчення не має права здійснювати державний нагляд (контроль) суб'єкта господарювання¹.

2. Стадія здійснення (проведення) контролю, що, як цілісна, самостійна складова процедури контролю у сфері земельних відносин, поєднує в собі низку процесуальних дій щодо збору й аналізу інформації про діяльність підконтрольного суб'єкта (або окремі аспекти його діяльності) з метою встановлення ступеня відповідності діяльності підконтрольних суб'єктів нормативно закріпленим вимогам та нормативам. Вона є основною стадією процедури контролю, оскільки безпосередньо в її межах реалізуються існуючі види, форми та методи контролю.

Стадія здійснення контролю у сфері земельних відносин складається з таких основних етапів:

2.1. Безпосереднє здійснення контрольних повноважень, закріплених у відповідних нормативних актах, для збору необхідних даних згідно з метою та завданнями контрольного заходу.

Відповідно до загальних вимог до здійснення державного нагляду (контролю), закріплених у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання чи його відокремлених підрозділів або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом. Планові та позапланові заходи здійснюються в робочий час суб'єкта господарювання, встановлений

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 5 ст. 7.

правилами внутрішнього трудового розпорядку¹. Плановий чи позаплановий захід повинен здійснюватися у присутності керівника, його заступника або уповноваженої особи суб'єкта господарювання. Під час здійснення державного нагляду (контролю) посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані зберігати комерційну таємницю суб'єкта господарювання. Під час проведення заходів державного контролю не допускається вилучення у суб'єктів господарювання оригіналів їхніх фінансово-господарських, бухгалтерських та інших документів, а також комп'ютерів, їх частин, крім випадків, передбачених кримінальним процесуальним законодавством². Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства встановлює, що суб'єкти господарювання, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з використанням земель усіх категорій та форм власності, зобов'язані безперешкодно допускати державних інспекторів сільського господарства (далі — державні інспектори) для обстеження земельних ділянок, що перебувають у їх власності чи користуванні, надавати для ознайомлення і перевірки документи, які засвідчують це право, а також інші матеріали та інформацію, необхідні для здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель³.

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Пп. 1, 3 ст. 4.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Пп. 11–14.

³ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 16.

Строк здійснення планового заходу, що також визначається відповідно до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», не може перевищувати п'ятнадцяти робочих днів, а для суб'єктів малого підприємництва — п'яти робочих днів, якщо інше не передбачено законом. Продовження строку проведення планового заходу не допускається¹.

Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення державного нагляду (контролю). Строк здійснення позапланового заходу не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва — двох робочих днів, якщо інше не передбачено законом. Продовження строку здійснення позапланового заходу не допускається². У разі, якщо під час проведення позапланового заходу державні інспектори виявили інші порушення земельного законодавства, які не були зазначені у направленні на проведення планової/позапланової перевірки, про це складається окремий акт у довільній формі, який направляється інспекційним органом до Державної інспекції сільського господарства України для отримання згоди на проведення позапланового заходу³.

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — П. 5 ст. 5.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Пп. 1, 4 ст. 6.

³ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 3.4.

Законодавство України визначає повноваження та обов'язки органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб під час здійснення заходів державного нагляду (контролю). Зокрема, орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю) має право:

- вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства;
- вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю);
- відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), відповідно до закону;
- надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків;
- накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені законом¹.

Органи державного нагляду (контролю) та їх посадові особи під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) зобов'язані:

- повно, об'єктивно та неупереджено здійснювати державний нагляд (контроль) у межах повноважень, передбачених законом;
- дотримуватися ділової етики у відносинах із суб'єктами господарювання;
- не втручатися і не перешкоджати здійсненню господарської діяльності під час здійснення заходів державного нагляду (контролю), якщо це не загрожує

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 1 ст. 8.

життю та здоров'ю людей, не спричиняє небезпеки виникнення техногенних ситуацій і пожеж;

- забезпечувати нерозголошення комерційної таємниці суб'єкта господарювання, що стає доступною посадовим особам у ході здійснення державного нагляду (контролю);

- ознайомити керівника суб'єкта господарювання, його заступника або уповноважену ним особу з результатами державного нагляду (контролю) в строки, передбачені законом;

- надавати суб'єкту господарювання консультаційну допомогу щодо здійснення державного нагляду (контролю);

- дотримуватися встановлених законом принципів, вимог та порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

- не перешкоджати праву суб'єктів господарювання на будь-який законний захист, у тому числі третіми особами;

- виконувати законні вимоги посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва, щодо усунення порушень законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;

- подавати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва, достовірну інформацію, документи і матеріали про проведені заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

- сприяти здійсненню посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері розвитку підприємництва, покладених на них повноважень¹.

Вимоги до проведення планових/позапланових перевірок регламентує Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, згідно з яким планові та позапланові заходи щодо перевірки стану фактичного використання та охорони земель проводяться в обов'язковому порядку на території земельних ділянок, що використовуються суб'єктами господарювання². Обстеження земельних ділянок, які використовуються суб'єктами господарювання, що перевіряються, здійснюються інспекційними органами під час проведення планових та позапланових заходів у разі, якщо це пов'язано із необхідністю:

- визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок без спеціального дозволу;

- перевірки умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, визначених у відповідному проекті землеустрою, стану проведення рекультивації порушених земель;

- визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель;

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 2 ст. 8.

² Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 5.7.

– визначення розміру збитків, завданих суб'єктам господарювання (власникам та користувачам земельних ділянок) внаслідок вилучення (викупу) та тимчасового зайняття земельних ділянок, що перебувають у їх власності чи користуванні, встановлення обмежень щодо їх використання, погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведення їх у непридатний для використання стан та неодержання доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок;

– прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель¹.

2.2. Інформаційно-аналітичний етап (аналіз та оцінка отриманих даних).

Прийняття кваліфікованого рішення за результатами контрольно-наглядової діяльності вимагає насамперед точної і об'єктивної інформації про те, чи є порушення законодавства у сфері земельних відносин, в чому воно виявляється, хто є правопорушником, яка шкода завдана правопорушенням та ін. Проте, процес контролю передбачає також і аналітичний момент, що полягає в обробці отриманої інформації, детальній перевірці та аналізі фактів з метою формування відповідних висновків. На даному етапі процедури контролю відбуваються аналіз отриманих під час перевірки даних, оцінка їх відповідності вимогам та нормам, встановленим у нормативно-правових актах.

¹ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 5.9.

Відповідно до вимог до оформлення розпорядчих документів, закріплених у Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства¹, за результатами здійснення планових та позапланових заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, які використовуються ними у процесі ведення господарської діяльності, державні інспектори складають акт перевірки згідно з уніфікованою формою акта перевірки дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства (додаток до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових заходів державного нагляду (контролю)»)². Згідно з документом, до переліку питань, що відбивають зміст перевірки дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, відносяться такі:

1. Наявність документів, що посвідчують право власності чи право користування на земельну ділянку.

¹ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 5.3.

² Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових заходів державного нагляду (контролю) : Наказ Мінагрополітики України : від 16.08.2013 р., № 503 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 68. — Ст. 2520.

2. Дотримання меж земельної ділянки, закріпленої в натурі (на місцевості) межовими знаками встановленого зразка.

3. Додержання вимог земельного законодавства у процесі укладання цивільно-правових угод, передачі у власність, надання в користування, у тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок.

4. Виконання вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням.

5. Наявність самовільно зайнятих земель.

6. Виконання власниками земельних ділянок та землекористувачами заходів, передбачених у проектах землеустрою.

7. Наявність спеціального дозволу органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки.

8. Виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву.

9. Своєчасність проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель.

10. Дотримання правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень.

11. Збереження межових знаків.

12. Дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням.

13. Виконання заходів, передбачених проектами землеустрою, щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення,

осолонцювання, пересушення, ущільнення, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям.

14. Розміщення, проектування, будівництво та введення у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель.

15. Додержання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва (за їх наявності).

16. Чи заподіяна шкода земельним ресурсам унаслідок:

1) самовільного зайняття земельної ділянки;

2) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;

3) зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу;

4) непроведення рекультивації порушених земель.

17. Зміна показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення.

18. Своєчасність проведення заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, передбачених проектом землеустрою.

19. Дотримання стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів.

20. Дотримання вимог проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

21. Дотримання вимог щодо виконання приписів, виданих за результатами раніше здійснених контрольних заходів¹.

¹ Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових заходів державного нагляду (контролю) : Наказ Мінагрополітики України : від 16.08.2013 р., № 503 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 68. — Ст. 2520.

Відповідно до Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства, у разі виявлення порушення вимог земельного законодавства державні інспектори:

- з'ясовують обставини та суть вчиненого порушення земельного законодавства, установлюють особу, яка його вчинила, чи особу, внаслідок бездіяльності якої порушено вимоги земельного законодавства;

- установлюють, чи є в діях осіб, які вчинили правопорушення, чи осіб, внаслідок бездіяльності яких порушено вимоги земельного законодавства, ознаки адміністративного чи кримінального правопорушення;

- встановлюють шляхом обстеження земельних ділянок, чи завдана суб'єктом господарювання або третіми особами шкода земельним ресурсам унаслідок здійснення ними господарської чи іншої діяльності¹.

3. Завершальна стадія процедури контролю за діяльністю у сфері земельних відносин передбачає низку процесуальних дій, спрямованих на узагальнення результатів виконання контрольного заходу, оформлення матеріалів за результатами здійснення контролю, а також формулювання та прийняття рішень про вжиття відповідних заходів реагування щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу контролю за діяльністю у сфері земельних відносин.

¹ Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790. — П. 5.8.

Дана стадія процедури контролю за діяльністю у сфері земельних відносин складається з таких основних та додаткових (факультативних) етапів:

3.1. Узагальнення результатів виконання контрольного заходу, документальне оформлення результатів здійснення контрольного заходу.

За результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю), у разі виявлення порушень вимог законодавства, складає акт, який повинен містити такі відомості:

- дату складення акта;
- тип заходу (плановий або позаплановий);
- вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, тощо);
- предмет державного нагляду (контролю);
- найменування органу державного нагляду (контролю), а також посада, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід;
- найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід¹.

Посадова особа органу державного нагляду (контролю) зазначає в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання — детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства. В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом. Якщо суб'єкт господарювання

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 6 ст. 7.

не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями. Зауваження суб'єкта господарювання щодо здійснення державного нагляду (контролю) є невід'ємною частиною акта органу державного нагляду (контролю)¹.

3.2. Етап коригування (прийняття рішень про вжиття контрольних заходів за підсумками контролю). На даному етапі контрольно-наглядова діяльність отримує свою практичну реалізацію, адже одним із завдань контролю є усунення виявлених недоліків діяльності підконтрольних суб'єктів. Зміст даної стадії складають розробка та формулювання вимог, пропозицій та рекомендацій про прийняття заходів, які здатні удосконалити, виправити або усунути виявлені відхилення, а також про притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

На підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, із відповідним позовом до адміністративного суду.

У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, а у випадках, передбачених законом, також звертається у порядку та строки,

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 6 ст. 7.

встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом¹.

Припис є обов'язковою для виконання у визначені строки письмовою вимогою посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. Припис не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання. Припис видається та підписується посадовою особою органу державного нагляду (контролю), яка здійснювала перевірку².

Розпорядження або інший розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) являє собою обов'язкове для виконання письмове рішення органу державного нагляду (контролю) щодо усунення виявлених порушень у визначені строки. Розпорядження видається та підписується керівником органу державного нагляду (контролю) або його заступником³. Розпорядження може передбачати застосування до суб'єкта господарювання санкцій, передбачених законом.

Розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, має містити в собі такі відомості:

- дату складення;
- тип заходу (плановий чи позаплановий);

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 7 ст. 7.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 8 ст. 7.

³ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 9 ст. 7.

- вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, тощо);
- термін усунення порушень;
- найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід;
- найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, а також прізвище, ім'я та по батькові його керівника чи уповноваженої ним особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід;
- прізвище, ім'я та по батькові інших осіб, які взяли участь у здійсненні заходу¹.

Розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) щодо усунення порушень складається у двох примірниках: один примірник не пізніше п'яти робочих днів з дня складення акта надається суб'єкту господарювання чи уповноваженій ним особі для виконання, а другий примірник з підписом суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи щодо погоджених термінів усунення порушень вимог законодавства залишається в органі державного нагляду (контролю)².

Невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю) тягне за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання згідно із законом³. У разі якщо обґрунтованість заходів реагування, зазначених у розпорядчих документах щодо усунення порушень, виявлених під час

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 9 ст. 7

² Там само.

³ Там само.

здійснення заходів державного нагляду (контролю), відповідно до закону має бути підтверджена адміністративним судом, зазначені в таких документах строки усунення виявлених порушень, застосування до суб'єкта господарювання санкцій обраховуються з дня набрання законної сили постановою адміністративного суду про підтвердження обґрунтованості вжиття заходів реагування¹.

3.3. Оскарження рішень контролюючого органу (додатковий етап). Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачається право суб'єкта господарювання звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю). У разі надходження звернення відповідний центральний орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути в установленому законом порядку².

Отже, аналіз сучасних наукових підходів до визначення внутрішньої структури контрольних процедур, а також аналіз норм чинного законодавства України, що регулює порядок здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дає можливість виділити основні та додаткові стадії реалізації процедури державного контролю за діяльністю у сфері земельних відносин:

1) передконтрольна (підготовча) стадія (прийняття рішення про проведення контролю, планування контрольної діяльності (визначення мети і завдань перевірки, складання плану перевірки, вибір форм і методів перевірки); повідомлення

¹ Там само. — Ч. 10 ст. 7.

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389. — Ч. 10 ст. 21.

підконтрольного суб'єкта про проведення відповідного заходу контролю);

2) стадія здійснення (проведення) контролю (безпосереднє здійснення контрольних повноважень, закріплених у відповідних нормативних актах, для збору необхідних даних згідно з метою та завданнями перевірки; аналіз та оцінка отриманих даних);

3) завершальна стадія (узагальнення результатів виконання контрольного заходу, документальне оформлення результатів здійснення контрольного заходу; формулювання та прийняття рішень про вжиття контрольних заходів за підсумками контролю; оскарження рішень контролюючого органу).

Висновки до розділу 3

Встановлено, що з метою здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, ефективної реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, а також запобігання правопорушенням у сфері земельних відносин та вжиття заходів щодо усунення виявлених правопорушень у даній сфері, за роки незалежності в Україні було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів, кожен з яких має власні визначені цілі та зміст. Відзначено, що основою правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є адміністративне законодавство, адже переважна більшість правових норм, які регламентують дану діяльність, є саме адміністративно-правовими.

З'ясовано, що при аналізі правових засад забезпечення контрольно-наглядової діяльності у

сфері земельних відносин в Україні найбільш доцільним є розподіл усіх нормативно-правових актів у даній сфері на окремі групи за їх юридичною силою. Аналіз чинного законодавства України дозволив визначити, що основними складовими нормативної бази регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні є:

- 1) Конституція України;
- 2) Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий кодекс України, інші кодекси та закони України (зокрема, «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ін.);
- 3) постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 4) рішення та накази центральних органів виконавчої влади України, накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади, прийняті у межах їх компетенції;
- 5) нормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування у межах їх компетенції;
- 6) стратегічні документи розвитку сфери земельних відносин (доктрини, програми, концепції та ін.);
- 7) міжнародні і міждержавні документи, ратифіковані Верховною Радою України (декларації, угоди та ін.).

Встановлено, що в цілому правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин наразі відповідає сучасним потребам суспільства і держави. Проте, в умовах реформування земельної галузі, що потребує нових форм і методів адміністративно-правового регулювання земельних відносин, можна відзначити

достатньо велику кількість питань, які вимагають сьогодні свого значного доопрацювання та вдосконалення.

З'ясовано, що 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 у галузі використання та охорони земель, належать центральні органи виконавчої влади, до повноважень яких відноситься регулювання відповідних аспектів 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, а також 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.

Відзначено, що особливе місце у контрольно-наглядовій діяльності у сфері земельних відносин належить спеціально уповноваженим органам 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. Наголошено, що система державних суб'єктів контролю у сфері земельних відносин потребує наразі узгодження відповідно до принципів координації, субординації та підпорядкування у взаємодії з метою досягнення загальної мети — дотримання законності та правопорядку у сфері земельних відносин.

Аналіз основних наукових досліджень і чинних нормативно-правових актів, що регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні, дозволяє відзначити достатньо велику кількість форм контролю, які використовуються при регулюванні даних правовідносин. Найпоширенішими з них є перевірка й спостереження (моніторинг), безпосереднє проведення яких регулюється самостійними нормативно-правовими актами. Також зазначено, що кожна з розглянутих форм контролю має свої особливості застосування, але у своїй сукупності всі вони спрямовані на досягнення визначеної мети й реалізацію відповідних завдань контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Встановлено, що у розділі 4 («Розпорядчі документи, які оформляються для здійснення планових/позапланових перевірок») Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства

перевірка та обстеження земельної ділянки визначаються як види контрольних заходів, які відрізняються за своїм типом — плановим чи позаплановим, що, до речі, відповідає змісту відповідних положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Проведений аналіз дав можливість з'ясувати, що планові та позапланові заходи є видами контрольної-наглядової діяльності, тоді як перевірки і обстеження, вочевидь, відносяться до форм контролю. Запропоновано п. 4.3 Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства викласти у такій редакції: «У направленні на проведення планової/позапланової перевірки зазначаються:

- найменування інспекційного органу, який проводить відповідний захід, його місцезнаходження та телефон;

- найменування суб'єкта господарювання та/або його відокремленого підрозділу, місцезнаходження чи прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця;

- номер і дата наказу, на виконання якого здійснюється захід;

- перелік посадових осіб, які беруть участь у проведенні заходу, із зазначенням їх посад, прізвищ, імен та по батькові;

- дата початку проведення та дата закінчення заходу;

- вид заходу (плановий, позаплановий);

- форма заходу (перевірка, обстеження земельної ділянки);

- підстави для здійснення заходу;

- предмет здійснення заходу (перелік питань, які підлягають перевірці);

– інформація про здійснення попереднього заходу (тип заходу і термін його здійснення)».

Пропонується також внести відповідні зміни й до п. 3 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосовно визначення видів і форм заходів контролю та їх закріплення у розпорядчих документах органів державного нагляду (контролю).

З'ясовано, що реалізація основних форм державного контролю у сфері земельних відносин потребує певної процедури як виконання низки послідовних дій, врегульованих відповідними нормами адміністративного права. Визначено, що адміністративні процедури здійснення державного контролю у сфері земельних відносин являють собою урегульовану адміністративно-правовими нормами сукупність послідовних та взаємопов'язаних дій, спрямованих на забезпечення реалізації контрольних повноважень суб'єктів державного контролю за діяльністю у земельній сфері.

Аналіз сучасних наукових підходів до визначення внутрішньої структури контрольних процедур, а також аналіз норм чинного законодавства України, які регулюють порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дає можливість відзначити, що державний контроль здійснюється в певному порядку та за відповідними стадіями, які можуть відрізнятися одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії, але у своїй сукупності становлять єдину процедуру контролю.

Виділено такі стадії реалізації процедури державного контролю у сфері земельних відносин:

1) передконтрольна (підготовча) стадія (прийняття рішення про проведення контролю, планування контрольної діяльності (визначення мети і

завдань контролю, складання плану, вибір форм і методів); повідомлення підконтрольного суб'єкта про проведення відповідного заходу контролю);

2) стадія проведення контролю (безпосереднє здійснення контрольних повноважень, закріплених у нормативних актах, збір необхідних даних згідно з метою і завданнями перевірки; аналіз та оцінка отриманих даних);

3) завершальна стадія (узагальнення результатів контрольного заходу, його документальне оформлення; прийняття рішень про вжиття контрольних заходів за підсумками контролю; оскарження рішень контролюючого органу).

РОЗДІЛ 4

Шляхи удосконалення адміністративно- правового забезпечення контрольно- наглядової діяльності у сфері земельних відносин

4.1. Фактори, що впливають на ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні

За період проведення земельної реформи у сфері земельних відносин в Україні накопичилася значна кількість проблем. Серед найгостріших проблем у даній сфері наразі залишаються: недосконалість державного управління земельними відносинами, у тому числі й стосовно контролю за раціональним використанням і охороною земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення Державного кадастру, брак дієвого механізму економічного стимулювання використання й охорони земель та ін. Очікує свого вирішення проблема встановлення меж державного втручання в регулювання відносин власності на землю, а також забезпечення використання земельних ділянок із дотриманням принципу законності як одного з найважливіших конституційних принципів у даній сфері¹. Складна ситуація, що склалася у сфері земельних відносин, спричинена цілою низкою факторів, насамперед:

- відсутністю виваженої державної земельної політики та механізму її реалізації;
- відсутністю ефективної системи фінансово-економічного і землевпорядного механізму

¹ Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. — Х. : Право, 2012. — 448 с. — С. 353–354.

регулювання земельних відносин та землекористування;

– непослідовністю державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру, формування інвестиційно привабливого землекористування;

– браком комплексного підходу та неврахуванням історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру та створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень;

– недооцінкою складності, масштабів і специфіки зміни земельних відносин у ході проведення економічних реформ;

– невдалим запозиченням правових інститутів і механізмів, які використовуються у країнах із розвиненою ринковою економікою;

– дублюванням функцій центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування та ін.¹

Сучасні фахівці у даній галузі відзначають, що через численні системні прорахунки, а також через недостатнє ресурсне забезпечення земельної реформи більшість цілей реформування дотепер залишаються не досягнутими, зокрема, стосовно контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин слід відзначити, що:

– наразі є незавершеною нормативно-правова та методична база контрольної діяльності у даній галузі;

– створена система державного управління земельними ресурсами, що приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи

¹ Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр : науково-виробничий журнал. — 2010. — № 3. — С. 10–19.

проблему охорони земель як основи національного багатства, не є ефективною;

– належним чином не здійснюється моніторинг земель, остаточно не впорядковане ведення державного земельного кадастру, що унеможливає ефективне гарантування прав на землю та дієвий державний контроль за використанням та охороною земель;

– постійно збільшується кількість правопорушень земельного законодавства та норм раціонального природокористування, що свідчить про недосконалість організаційно-правових механізмів контролю за використанням і охороною земель та ін.¹.

До негативних факторів, які набувають свого розвитку і можуть звести нанівець зусилля, спрямовані на забезпечення ефективного регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, А. Третяк та О. Дорош відносять: нестабільність законодавства (вітчизняна правотворча діяльність характеризується спонтанністю формування як законодавчих, так і підзаконних нормативних актів, причому прийняті правові акти досить часто зазнають суттєвих змін, а їх положення відзначаються нечіткістю та розмитістю змісту), кризи правової свідомості та правовий нігілізм у певної частини суспільства². Серед найгостріших проблем у даній галузі також відзначають: відсутність цілісної концепції розвитку земельних відносин; незавершеність земельного законодавства; низьку ефективність державного

¹ Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стимулюючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матер. міжнар. наук. конф., м. Київ, 20 березня 2009 р. / РВПС України НАН України. — К., 2009. — Ч. 3. — С. 289–292.

² Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 33–34.

управління земельними ресурсами та землекористуванням; відсутність автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру як обов'язкового елемента гарантування прав власності на землю, недосконалість контрольних процедур¹. Проблеми у сфері контролю за раціональним використанням і охороною земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, майже повною відсутністю освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади².

До основних чинників, що суттєво гальмують розвиток правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у даній галузі, слід віднести відсутність чіткого законодавчого визначення правового статусу органів виконавчої влади і, як наслідок, відсутність належного законодавчого розмежування повноважень центральних і місцевих органів державної влади щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дублювання функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема, до необґрунтованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової

¹ Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 59.

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.

забудови родючих земель без врахування вимог планування територій та законодавчого принципу пріоритетності використання таких земель для сільськогосподарського використання, а також до низького рівня ефективності використання зазначених земель та ін.¹ Сучасні дослідники також відзначають, що, поряд із недоліками правової регламентації, даються взнаки й загальні структурні та функціональні вади галузевого управління, зокрема, неефективність взаємодії, відсутність міжгалузевої та міжрегіональної координації, зародковий стан громадського контролю, недостатнє фінансування, організаційні недоліки, слабке матеріально-технічне забезпечення². Не будучи адаптованою до соціально-економічних реалій, існуюча система контрольно-наглядової діяльності у сфері контролю за використанням та охороною земель є малоефективною і майже не має здатності до саморозвитку — наразі належним чином не виконуються вимоги щодо виведення частини земель з обробки, консервації та рекультивації деградованих земель, проведення обов'язкових меліоративних заходів, розширення фонду земель лісгосподарського призначення та природно-заповідних територій до середньоєвропейського рівня, тощо³.

Отже, сучасна система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин наразі знаходиться у недосконалому, незавершеному стані і потребує невідкладного та суттєвого покращення її ефективності. У більшості сучасних держав

¹ Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи [Електронний ресурс] / Т. В. Лісова // Право і Безпека. — 2011. — № 2. — С. 285–289. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pib_2011_2_65.pdf.

² Там само.

³ Ярмиш О. Правове забезпечення земельної реформи в Україні / О. Ярмиш, Т. Гуржій // Вісник КНТЕУ. — 2014. — № 1. — С. 83–92.

вдосконалення системи контролю у земельній сфері пов'язується із посиленням заходів державного контролю за використанням, збереженням і охороною особливо цінних земель та сільськогосподарських угідь як основи продовольчої безпеки держави, концентрацією усіх функцій державного контролю за використанням і охороною земель до одного державного відомства; контролем за забезпеченням державних гарантій прав на землю, продовженням термінів прав на землю, спрощенням системи загального доступу до землі та системи земельно-іпотечного кредитування; розвитком системи моніторингу земель, їх охорони¹. В Україні удосконалення сучасної системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин пов'язується насамперед із забезпеченням дієвого державного контролю за раціональним використанням та охороною земель шляхом гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності, дотримання законності у земельних правовідносинах, підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності².

У сучасній юридичній літературі є декілька підходів до визначення та виміру рівня ефективності контрольно-наглядової діяльності. Найбільш поширеним слід визнати підхід, який, виходячи з визначення ефективності як певного уявлення про дієвість, результативність, здатність забезпечити

¹ Шарій Г. Проблеми державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Г. Шарій // Наук. вісник «Демократичне врядування». — 2008. — Вип. 2. — 7 с. — С. 3. — Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Sharyj.pdf.

² Див.: Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 61 ; Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр : науково-виробничий журнал. — 2010. — № 3. — С. 10–19.

досягнення відповідної соціальної мети, вимірює її рівень за допомогою визначення ступеню збігу фактичного результату з ідеальним, тобто досягнення мети в оптимальні строки, з найменшими витратами часу, матеріальних коштів і сил¹. Таким чином, можна визначити ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин як співвідношення між фактичним результатом контролю й тими соціальними цілями, на досягнення яких він був спрямований. Слід погодитися із прихильниками даного підходу до з'ясування сутності та змісту категорії ефективності, що таке визначення ефективності як співвідношення між результатом і цілями характеризує лише загальний зміст даного явища і не є, при цьому, засобом для його виміру, який можна використати для безпосереднього визначення ефективності діяльності².

Ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що має надзвичайно важливе значення для розвитку усієї земельної галузі, може бути визначеною за допомогою цілої низки критеріїв. Так, С. Диптан при оцінці ефективності контролю за використанням та охороною земель пропонує застосовувати такі основні критерії:

- кількість та обсяг земельних правопорушень (облікові, аналітичні);
- надходження коштів до бюджетів всіх рівнів і на розрахункові рахунки підприємств і організацій (облікові, аналітичні);
- відвернення екологічного збитку (експертно-аналітичні, нормативні);

¹ Сидор В. Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Т. 24 (63), № 1. — С. 143–150.

² Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, С. В. Бобровник, В. В. Головченко та ін. — К. : Наук. думка, 1995. — 232 с. — С. 4.

– стан земель (експертно-аналітичні, нормативні, порівняльно-правові, моделювання)¹.

Аналізуючи ефективність контрольно-наглядової діяльності, окрім її внутрішньої якості, можна досліджувати також її вплив на земельні відносини, зокрема, соціальний, економічний та юридичний аспекти. Соціальний ефект контролю виявляється за його результатами в застосуванні відповідних заходів до осіб, які допустили порушення земельного законодавства, в тому числі й притягненні до юридичної відповідальності. Результатом такого контролю є поліпшення соціальної структури колективів, адже керівні посади займатимуть найкваліфікованіші та найвідповідальніші особи, а в суспільстві поліпшиться довіра до влади, що є однією з основ соціальної стабільності в державі.

Організаційний ефект полягає в тому, аби за підсумками діяльності контролюючих органів сформулювати та реалізувати заходи щодо поліпшення структури самих контролюючих органів, що сприятиме підвищенню загального рівня управління, зокрема, через скорочення зайвих ланок чи створення нових, підвищення оперативності управління та ін.².

Важливим аспектом ефективності контрольно-наглядової діяльності є також юридичний ефект, що характеризує вплив на свідомість і поведінку учасників контрольних відносин у земельній сфері з

¹ Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С. А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 20 с. — С. 12.

² Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С. А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 20 с. — С. 12–13.

точки зору неухильного і точного застосування закону; відбиває, яким чином у результаті контрольної діяльності зміцнюється законність у сфері земельних відносин, а також яким чином дана діяльність сприяє зміцненню правосвідомості учасників земельних відносин¹. Аналіз та оцінка соціальної, організаційної і юридичної ефективності контрольно-наглядової діяльності сприяють розкриттю можливостей її впливу на забезпечення законності та правопорядку земельних відносин в умовах кардинального реформування земельної галузі права. Дослідження юридичного ефекту передбачає необхідність аналізу таких питань як правове закріплення суспільних потреб та інтересів, визначеність меж правового регулювання, зумовленість контрольної діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства, зміна сфери та типу правового впливу, чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації, та ін.².

Головним показником внутрішньої ефективності контрольно-наглядової діяльності є ступінь нормативно-правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, тож якість реформування земельної галузі багато в чому залежить саме від успішності подальшого удосконалення правових норм, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у даній сфері. Слід підкреслити, що сьогодні, як ніколи, вкрай необхідним уявляється виважений, системний підхід до реформування законодавства у земельній сфері з метою суттєвого покращення його здатності належним чином впливати на земельні

¹ Сидор В. Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Учёные записки Таврического национального ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Т. 24 (63), № 1. — С. 143–150.

² Там само. — С. 147.

правовідносини, у тому числі й щодо відносин контролю за використанням і охороною земель в Україні. Дослідження ефективності законодавства, яке регламентує контрольно-наглядову діяльність у земельній сфері, передбачає аналіз цілої низки питань, починаючи з правотворчості і закінчуючи реалізацією права та його прогнозуванням. До основних завдань нормативно-правового забезпечення регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин можна віднести:

- закріплення у чинному законодавстві положень щодо визначення правового статусу найважливіших контрольних суб'єктів у сфері земельних відносин з усіма відповідними контрольно-наглядовими функціями;

- розробку й впровадження в законотворчу практику нормативно-правових актів, які б забезпечували, з одного боку, системний характер контрольної діяльності у сфері земельних відносин, а з іншого — давали б можливість своєчасного та адекватного відображення нових тенденцій соціально-економічного розвитку галузі¹.

Істотним недоліком сучасного стану нормативно-правової бази є значне переважання норм, закріплених у підзаконних нормативно-правових актах, тоді як ефективне регулювання контрольно-наглядової діяльності у земельних відносинах, як і взагалі управління земельною сферою, можливе лише на підставі відповідних законодавчих актів, що мають містити в собі прозорі механізми реалізації повноважень відповідними органами влади, не допускати дублювання функцій в питаннях

¹ Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Київ, 20 березня 2009 р.) : у 3 ч. / РВПС України НАН України. — К. : РВПС України НАН України, 2009. — Ч. 3. — С. 289–292.

здійснення контролю та ін.¹. Важливими завданнями на шляху удосконалення стану нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні є також належне визначення юридичних гарантій законності державного контролю та приведення чинного законодавства у відповідність до сучасних вимог, спрямованих на захист правових, економічних і соціальних основ державного контролю, на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля².

Проте, для ефективного здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин лише приведення у відповідність існуючої законодавчої бази недостатньо. Із даним завданням, спрямованим на вдосконалення контролю у земельній галузі, тісно пов'язані завдання забезпечення належної якості реалізації існуючих форм і методів контролю у сфері земельних відносин шляхом їх систематизації, групування у відповідні стадії та етапи, визначення та аналізу особливостей конкретних форм контрольної діяльності. Зокрема, це стосується удосконалення порядку і системи ведення земельного кадастру та моніторингу земель з метою забезпечення землевласників і землекористувачів інформацією про придатність земель та їх якість, використання цієї інформації у процесі здійснення господарської діяльності, під час операцій купівлі-продажу, оренди земель, економічного стимулювання

¹ Сидор В. Д. Державне регулювання земельних правовідносин в Україні / В. Д. Сидор // Наук. вісник Чернівецького ун-ту. — 2013. — Вип. 660. Серія «Правознавство». — С. 92–96.

² Ремінний В. І. Новітнє в державному контролі за використанням і охороною земель [Електронний ресурс] / В. І. Ремінний, Ю. В. Роганін // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії : зб. наук. праць. — 2011. — Вип. 13. — С. 81–83. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pbgo_2011_13_27.pdf.

раціонального використання і охорони земель, тощо¹. Так, Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року, виходячи з того, що удосконалення державного контролю за використанням та охороною земель є невіддільним від поняття раціонального природокористування і пріоритету вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами, передбачає необхідність розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, складовою якої є моніторинг земель, шляхом її модернізації, посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та вдосконалення систем управління даними як основи для прийняття управлінських рішень². Для забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, спрямованого на надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної, достовірної інформації про його стан, та з метою підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства необхідно проаналізувати інформаційні потреби системи державного управління, створити єдину мережу спостережень, здійснити оптимізацію, модернізацію і технічне забезпечення системи моніторингу навколишнього природного середовища, вдосконалити метрологічне забезпечення проведення спостережень, інтегрувати інформаційні ресурси суб'єктів системи моніторингу і забезпечити функціонування єдиної автоматизованої підсистеми

¹ Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А. Третяк // Національна безпека і оборона. — 2009. — № 3. — С. 58–63.

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.

збирання, оброблення, проведення аналізу і збереження екологічних даних¹. Зміцнення інституціональної спроможності системи державного екологічного контролю за дотриманням законодавства передбачає:

- вдосконалення нормативно-правової бази щодо здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;

- перегляд існуючої організаційної структури і розподілу повноважень територіальних органів Державної екологічної інспекції України;

- здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня відповідальності суб'єктів господарювання за виконання вимог природоохоронного законодавства;

- врегулювання відносин у сфері здійснення громадського контролю за використанням природних ресурсів та охороною навколишнього природного середовища².

Зазначаючи, що нормативно-правове регулювання земельних відносин у цілому полягає насамперед у встановленні визначеної поведінки щодо їх об'єкта — землі, деякі дослідники наголошують на тому, що одним із головних показників ефективності норм та відповідної діяльності щодо регулювання земельних відносин може бути також якісний стан самого об'єкта, оскільки стан об'єкта у багатьох випадках залежить саме від виконання встановлених вимог³. Отже, сам стан об'єкта може свідчити про досягнення або

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. — П. 4.11.

² Там само.

³ Иконницкая И. А. Критерии эффективности земельно-правовых норм / И. А. Иконницкая // Советское государство и право. — 1978. — № 10. — С. 53–58.

недосягнення мети контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Очевидно, що ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин безпосередньо залежить від удосконалення головних суб'єктів контрольних правовідносин — органів, що здійснюють контроль та забезпечують його виконання. Сучасна інституціональна структура державного контролю у сфері земельних відносин характеризується відсутністю необхідної чіткості у визначенні правового статусу контролюючих органів, що призводить до дублювання функцій з реалізації земельної політики Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Міністерством екології та природних ресурсів України, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та іншими центральними органами виконавчої влади, до повноважень яких відносяться відповідні питання здійснення контролю у сфері земельних відносин. Недостатня визначеність та розподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади щодо здійснення контролю у даній 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 зокрема¹. Тож подальше вдосконалення контрольно-наглядової

¹ Див.: Сидоренко І. І. Державний контроль за раціональним використанням та охороною земель / І. І. Сидоренко // Технічні науки та технології : наук. журнал. — 2015. — № 1 (1). — С. 220–224 ; Шарій Г. Проблеми державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Г. Шарій // Наук. вісник «Демократичне врядування». — 2008. — Вип. 2. — 7 с. — С. 1. — Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Sharyj.pdf.

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. Климишина, 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 контролю¹.

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 контрольних-наглядових органів влади і концентрації повноважень щодо контролю у даній 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 щодо контролю у сфері земельних відносин не тільки дозволить вирішити питання усунення дублювань між органами виконавчої влади по земельному та екологічному контролю, але й сприятиме збільшенню надходжень до бюджету від ефективного контролю за використанням та охороною земель, зменшенню площ самовільно зайнятих земельних ділянок, збереженню та підвищенню родючості ґрунтів та ін.

Наразі Програмою діяльності Уряду до пріоритетних напрямів роботи Держгеокадастру України віднесена боротьба з побутовою корупцією в

¹ Климишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / М. Д. Климишин // Державне управління: теорія та практика. — НАДУ. — 2006. — № 1. — 12 с. — С. 3. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/05-KLIMISCHIN.pdf>.

земельних відносинах, у тому числі за рахунок дерегуляції та кадрового перезавантаження¹. 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. Уявляється, що зменшення корупційних ризиків у сфері розпорядження землею потребує створення спеціальних механізмів контролю за використанням земельних ресурсів на місцях, що, зокрема, передбачають можливість Держгеокадастру 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 завдання запровадження механізмів запобігання зловживанням при 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

¹ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11.12.2014 р., № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.

бюджетів, запобіганню спекуляції для безоплатного отримання земельних ділянок державної власності через приватизацію фермерських господарств та детінізації процесу розпорядження землями територіальними громадами 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 даній сфері, покращення діяльності судів і прокуратури по застосуванню земельно-правових, адміністративно-правових та інших санкцій у випадку порушення учасниками земельних відносин вимог чинного законодавства¹.

Завдання забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає, зокрема, й вдосконалення заходів щодо усунення порушень та запобігання правопорушенням земельного законодавства. Варто відзначити, що сучасні реалії свідчать про недостатній рівень дотримання законодавства, що регулює використання й охорону земельних ресурсів в Україні. Вітчизняні фахівці відзначають, що саме зараз, коли земельні питання набули особливого політичного та економічного значення, спостерігається стійка тенденція до погіршення ситуації у зазначеній сфері, що, в свою чергу, веде до поглиблення кризи в державі, завдає суттєвої шкоди гарантованим Конституцією правам

¹ Сидор В. Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Ученые записки Таврического национального ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Т. 24 (63), № 1. — С. 143–150.

та законним інтересам громадян, тощо¹. Серед виявлених порушень у галузі земельних ресурсів в Україні найпоширенішими є: 1) самовільне зайняття земельних ділянок та використання земель без правовстановлюючих документів; 2) невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб; 3) використання земель не за цільовим призначенням і невиконання природоохоронного режиму використання земель; 4) прийняття органами виконавчої влади і місцевого самоврядування неправомірних рішень щодо регулювання земельних відносин та ін.

Досить частими є також випадки вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, а також порушення правил складування, зберігання, транспортування, утилізації, ліквідації і використання промислових та побутових відходів². Такі порушення завдають значних збитків державі та власникам землі, призводять до незворотної втрати землями якості та родючості, а бюджети різного рівня втрачають значні кошти, в тому числі від несплати або заниження земельного податку та орендної плати³.

¹ Насушна О. В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності / О. В. Насушна // Держава і право. — 2009. — Вип. 46. — С. 267–272.

² Див.: Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С. А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 20 с. — С. 12 ; Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичилюк ; Нац. аграр. ун-т. — К., 2007. — 19 с. — С. 13.

³ Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр : науково-виробничий журнал. — 2010. — № 3. — С. 10–19.

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства передбачено адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність за цілу низку порушень у сфері земельних відносин¹. Проте, як вже було зазначено, земельне законодавство України не визначає, за які саме правопорушення настає адміністративна відповідальність — адміністративні правопорушення у сфері земельних відносин визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також Законами України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону земель» та ін. Переважна більшість складів земельних правопорушень містяться у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини», ст. 52–56 якого безпосередньо передбачають адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства². В цілому можна відзначити, що розвиток законодавства України в частині адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин відбувається шляхом посилення відповідальності за окремі види порушень та розширення переліку видів адміністративних порушень, за які настає адміністративна відповідальність. Так, з метою посилення відповідальності за порушення земельного законодавства за останні роки в Україні були прийняті Закони «Про внесення змін до деяких

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 211.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки»¹, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства»², «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері довкілля»³ та ін., якими були посилені покарання за самовільне зайняття земельної ділянки, псування і забруднення сільськогосподарських земель, порушення правил використання земель та ін., а також встановлена адміністративна відповідальність за такі правопорушення як зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, невиконання умов зняття, збереження та використання родючого шару ґрунту та ін.

Наразі до ключових завдань із вдосконалення заходів щодо усунення порушень земельного законодавства слід віднести посилення відповідальності за використання земельних ділянок без оформлення права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням при приватизації земельних ділянок⁴. Аналіз норм земельного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів свідчить, що чинне

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки : Закон України : від 1.01.2007 р., № 578-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 13. — Ст. 131.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства : Закон України : від 15.04.2008 р., № 271-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 24. — Ст. 237.

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері довкілля : Закон України : від 05.11.2009 р., № 1708-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 5. — Ст. 44.

⁴ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11.12.2014 р., № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.

земельне законодавство в частині регулювання процедури приватизації земель не є чітким і послідовним. Можна також зробити висновок про відсутність у більшості стадій процедури приватизації земельних ділянок конкретних строків виконання тих чи інших юридично значимих дій, що на практиці призводить до зловживання з боку органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та порушення прав громадян України у процесі приватизації земельних ділянок. Через відсутність ефективного механізму запобігання самовільному зайняттю земельних ділянок збільшується кількість випадків самовільного зайняття земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Тож завдання забезпечення реалізації конституційних положень щодо можливості набуття права приватної власності на земельні ділянки громадянами України виключно відповідно до закону¹ зумовлює необхідність закріплення чітких та зрозумілих процедур приватизації земель із визначенням конкретних строків здійснення всіх юридично значимих дій та юридичних гарантій захисту земельних прав осіб у випадку їх порушення. Так, зокрема, Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення земельних відносин» обґрунтовується необхідність посилення відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок шляхом вилучення на користь держави вирощеної товарної с/г продукції на самовільно зайнятих земельних ділянках та передбачається спростити процедури приватизації земель із визначенням конкретних строків здійснення всіх юридично значимих дій, протидіяти спекуляції при оформленні земельних ділянок у власність і посилити відповідальності за

¹ Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — Ч. 2 ст. 14.

самовільне зайняття земельних ділянок шляхом їх вилучення¹. Уявляється, що прийняття даних змін до законодавства України буде сприяти скороченню строків оформлення у власність земельних ділянок; здешевленню процедури виготовлення документації із землеустрою, а також зменшенню правопорушень у сфері використання і охорони земель та збільшенню надходжень до державного та місцевого бюджетів.

Серед різноманітних видів юридичної відповідальності важливе місце належить адміністративній відповідальності юридичних осіб, яку більшість сучасних дослідників розглядають як окремий, самостійний вид адміністративної відповідальності². На жаль, в Україні закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері використання та охорони земель знаходиться лише на початку свого розвитку, що суттєво послаблює механізм боротьби з адміністративними правопорушеннями у сфері землекористування³. Тож вирішення завдання підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні потребує чіткого визначення юридичної відповідальності юридичних осіб як самостійної групи суб'єктів земельних правовідносин з визначенням основних рис, які мають бути якнайповніше врегульовані нормами адміністративного права та

¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення земельних відносин» : від 13.10.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://land.gov.ua/zakonoproekty/665.html?view=normativeact>.

² Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти) / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2002. — № 5. — С. 193–198.

³ Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С. А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 20 с. — С. 15.

закріплені окремими положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Підвищенню ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин сприятимуть також профілактика адміністративних правопорушень у земельних відносинах та застосування відповідних відновлювальних заходів впливу. Заходами профілактики адміністративних порушень у сфері земельних відносин є: спостереження за станом земель; надання власникам і землекористувачам обов'язкових до виконання вказівок з питань використання та охорони земель, усунення виявлених недоліків; одержання від органів виконавчої влади, землевласників і землекористувачів даних про наявність, стан і використання земельних угідь та ін.¹. До відновлювальних заходів у земельних відносинах можна віднести: повернення землевласникам і землекористувачам самовільно захоплених чи незаконно вилучених у них земель; доведення земельних ділянок до стану, придатного для використання за призначенням після проведення розвідувальних робіт; погашення заборгованості із земельного податку або орендної плати за землю; відновлення принципу використання земель за цільовим призначенням на випадок його порушення та ін.².

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

¹ Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н. В. Бондарчук // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Т. 24 (63). — С. 407–411.

² Там само.

організаційної структури контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин складають саме органи виконавчої влади, що у своїй сукупності становлять складну та розгалужену частину державного апарату управління, концентрують у своїх руках найважливіші та найпотужніші засоби примусу та стимулювання¹. Тож до пріоритетних напрямів розвитку та вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні слід віднести розробку та відпрацювання механізмів, спрямованих на забезпечення децентралізації у даній галузі. Головним завданням децентралізації в земельній сфері є збереження і ефективне використання земель в довгостроковій перспективі шляхом перетворення місцевих громад на повноцінних власників відповідних територій². 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 уявляється необхідним суттєве скорочення кількості органів, які можуть розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Таким чином, удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин виявляється безпосередньо пов'язаним із питаннями перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та забезпечення належного громадського і самоврядного контролю у даній сфері.

¹ Бавбекова Е. А. Правова основа державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах / Е. А. Бавбекова // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. — Сімферополь, 2005. — Вип. 7. — С. 86–90.

² Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11.12.2014 р., № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.

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 займають домінуючу, визначальну і координаційну роль¹. Проте, є очевидним, що в сучасних умовах для розвитку та вдосконалення земельних відносин необхідно сформуванню цілісну систему контролю, що базується на тісному взаємозв'язку між усіма його різними 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 провести 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, тощо².

Згідно із Земельним кодексом України, поряд із державними органами влади, контроль за раціональним використанням і охороною земель мають здійснювати також органи місцевого самоврядування та громадські організації³. С. Хом'яченко підкреслює, що оскільки самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження, являючи собою реалізацію земельних інтересів українського народу — через діяльність органів державної влади і

¹ 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.

² Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // *Учёные записки Таврического нац. ун-та им В. И. Вернадского*. — 2010. — Т. 23 (62), № 2. — С. 150–160.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // *Відомості Верховної Ради України*. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 189–190.

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 державному¹. Різниця між даними 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 земель². Громадський земельний контроль, як діяльність громадян та їх об'єднань, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована 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, за своєю юридичною природою є спорідненим із самоврядним контролем у даній сфері відносин, який безпосередньо відображає інтереси членів територіальних громад сіл, селищ і міст³. Н. Виговська та О. Стеблянко відзначають, що, незважаючи на різноманітність методів громадського контролю, він залишається на сьогоднішній день

¹ Хом'яченко С. І. 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. І. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 19 с. — С. 10.

² Там само.

³ Там само. — С. 11.

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 діяльності громадських рад при органах державної виконавчої влади та ін.¹

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. Так, І. Сидоренко підкреслює, що, оскільки повноваження органів місцевого самоврядування та громадських інспекторів у даній сфері законодавчо визначені недостатньо чітко, їх права та обов'язки обмежені, то у сучасних умовах їх контролююча роль є незначною². Оскільки порядок здійснення самоврядного контролю не врегульовано законодавчо, дії органів місцевого самоврядування зазвичай обмежуються претензійно-позовною роботою в судах. Разом з тим, при зверненні до суду з позовними вимогами щодо усунення виявлених у ході самоврядного контролю порушень земельного

¹ Виговська Н. Г. Актуальні проблеми громадського контролю в сфері земельних відносин [Електронний ресурс] / Н. Г. Виговська, О. Л. Стебляноко // Всеукраїнська конференція «Фінансова безпека аграрного бізнесу»: тези виступів. — ЖДТУ, 2014. — С. 113–115. — Режим доступу : <http://eztuir.ztu.edu.ua/8450/>.

² Сидоренко І. І. Державний контроль за раціональним використанням та охороною земель / І. І. Сидоренко // Технічні науки та технології : наук. журнал. — 2015. — № 1 (1). — С. 220–224.

законодавства самоврядний контроль не розглядається судами як окремий вид контролю за використанням та охороною земель, як наслідок, позовні вимоги рад не задовольняються. Ради, у свою чергу, вимушені звертатися до відповідних державних органів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель з проханням провести перевірку додержання вимог земельного законодавства, що потребує значної затрати часу і не дає змоги органу місцевого самоврядування, як розпоряднику земель комунальної власності, своєчасно та оперативно вживати заходи до порушників земельного законодавства. Таким чином, наразі очевидною 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 умов договорів оренди земельних ділянок орендарями 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 земельних 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 організувати 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.¹

Пріоритетним завданням у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні є наразі делегування органам місцевого самоврядування повноважень по розпорядженню державними землями, що, зокрема, має передбачати: перехід права розпорядження землями до громад, перехід власності на землі до об'єднаних громад, а також врегулювання правового статусу земель колишньої колективної власності². Реалізація даних завдань сприятиме зменшенню кількості органів, які розпоряджатимуться землями, збільшенню участі органів місцевого самоврядування у розпорядженні

¹ Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46.

² Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11.12.2014 р., № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.

землями, а також пришвидшенню переходу земель з невизначеним статусом до комунальної власності. 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 не передбачав комплексного перерозподілу контрольних повноважень між центральними органами виконавчої влади у сфері земельних відносин та органами місцевого самоврядування. Так, проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель», розробленим відповідно до п. 213 Плану заходів з виконання програми діяльності Кабінету Міністрів та Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» у 2015 р.¹ Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру України, зокрема, пропонується:

- делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності;

- передача від районних державних адміністрацій до сільських, селищних, міських рад повноважень щодо виділення земельних часток (паїв) та зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності;

- посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форми власності;

¹ Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 4.03.2015 р., № 213-р // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.

– усунення дублювання функцій та скорочення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який здійснюватиме такий контроль, і надання йому більш широких повноважень та ін.

4.2. Напрямки удосконалення національного законодавства, яке регламентує контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні

Ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин безпосередньо залежить від наявності нормативно-правової бази, спроможної забезпечити законність та правопорядок у даній галузі правовідносин. Сфера земельних відносин має перебувати під постійною державною охороною, тож питання належного функціонування та вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання в цій сфері набувають особливого значення. Як відзначають сучасні дослідники, контроль, що являє собою багатогранне явище, перебуває у постійному розвитку та підлягає змінам, які нині вимагають перегляду багатьох положень земельного та адміністративного законодавства, що регулюють контрольну діяльність у галузі земельних відносин, особливо з огляду на окремі прогалини законодавства та декларативний характер деяких норм¹.

На сучасному етапі розвитку системи регулювання земельних відносин в Україні прийнято цілу низку законів, які регулюють правовідносини у земельній сфері, у тому числі й щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності. Крім того, діє

¹ Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46.

велика кількість підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання, розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи в Україні. Одночасно продовжується формування та вдосконалення нормативної бази, у тому числі й щодо регламентації контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Проведений аналіз системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин дав можливість встановити, що основними складовими нормативної бази регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні є:

- 1) Конституція України;
- 2) Земельний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Податковий кодекс України, інші кодекси та закони України;
- 3) постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 4) рішення, накази, роз'яснення та листи центральних органів виконавчої влади України, накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади;
- 5) нормативні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування;
- 6) стратегічні документи розвитку сфери земельних відносин (доктрини, програми, концепції та ін.).

Адміністративно-правове регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні являє собою тривалий процес, який умовно можна поділити на окремі етапи. Більшість вітчизняних науковців стверджують, що основні етапи становлення та розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин у цілому співвідносяться із загальними етапами

розвитку земельного законодавства України. Так, Н. Кузін, В. Гончаров та Л. Дмитренко пропонують виділяти у розвитку системи адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Україні два найбільш змістовні етапи: 1) 1991–2000 рр. (початок реформування земельних відносин в Україні, становлення загальних засад державного контролю за використанням та охороною земель); 2) 2001 р. — теперішній час (формування та розвиток системи нормативно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин)¹. С. Хом'яченко, здійснюючи періодизацію розвитку правового та організаційного забезпечення контрольної діяльності держави у сфері використання та охорони земель, виділяє період створення та законодавчого закріплення правового статусу спеціально уповноважених органів щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель (1992–2002 рр.) і період розвитку, що бере свій початок з прийняття Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та утворення у складі Держкомзему України Державної інспекції з використання та охорони земель (2003 р.)². А. Третяк та О. Дорош виділяють період з 1991 р. по 2001 р., за який в Україні було створено новий земельний лад, змінено структуру власності та землекористування, запроваджено плату за землю, оренду землі, купівлю–продаж, дарування майна, тощо, та період з 2001 по

¹ Кузін Н. В. Розвиток державного контролю за використанням та охороною земель у незалежній Україні / Н. В. Кузін, В. В. Гончаров, Л. В. Дмитренко // Вісник Сумського національного аграрного університету. — 2011. — Вип. 6/2. Серія «Економіка і менеджмент». — С. 201–207.

² Хом'яченко С. І. 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. І. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 19 с. — С. 8.

2005 рр., в межах якого основною метою земельної реформи було забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення механізму регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами¹.

Інші дослідники виокремлюють у процесі становлення системи адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності в Україні більшу кількість етапів. Так, В. Строкань розподіляє перший загальний етап на два самостійні етапи формування та становлення правового поля, в межах якого, зокрема, сформувалися основи контролю у земельній сфері: 1) 1991–1995 рр. — етап, пов'язаний із започаткуванням земельної реформи в Україні; 2) 1996–2001 рр. — етап, пов'язаний із прийняттям нормативних актів, що ввели нову понятійну та процедурну систему регулювання контрольної діяльності у сфері земельних відносин². А. Мартин пропонує виділяти: 1) перший етап (1991–1992 рр.) — початок трансформації радянського земельного законодавства, пов'язаний із прийняттям Земельного кодексу України і Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу»; 2) другий етап (1992–1995 рр.) — етап масової приватизації земель, пов'язаний із прийняттям Закону України «Про форми власності на землю», відповідно до якого у державі запроваджено приватну та колективну власність; 3) третій етап (1996–2001 рр.) — етап реалізації конституційних гарантій права власності на землю, що розпочався із прийняттям Конституції

¹ Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с. — С. 31.

² Строкань В. І. Правові засади регулювання місцевими радами питань земельних відносин [Електронний ресурс] / В. І. Строкань // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2010. — № 2(4). — С. 3. — Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-02/10svipzv.pdf>.

України, у якій було гарантовано право власності на землю, а форми власності набули таких же ознак, як і у більшості розвинених країн¹. В. Циплухіна розподіляє перший загальний етап на такі три окремі етапи:

1) 1990–1993 рр. — початковий етап земельної реформи, головним змістом якого стає зосередження функцій державного контролю в компетенції представницьких органів;

2) 1994–1998 рр. — етап, пов'язаний із зміною стратегії адміністративно-правового регулювання земельних відносин шляхом зміщення акцентів контрольно-наглядової діяльності у бік органів виконавчої влади;

3) 1999–2001 рр. — етап прискорення реформування земельних відносин, що характеризується розробкою нових принципів та форм контролю у земельній сфері, чітким визначенням повноважень органів виконавчої влади у даній галузі, зокрема, зосередженням таких ключових напрямків реалізації земельної політики як організація ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою, проведення моніторингу земель, реєстрація земельних ділянок та ін. у Держкомземі України, що стає провідною інституцією у сфері реалізації державної земельної політики та координації проведення земельних реформ².

¹ Мартин А. Рекомендації щодо вдосконалення земельного законодавства: Огляд досягнень та існуючих проблем в галузі земельного законодавства та законодавства у сфері права власності з метою посилення правових можливостей вразливих верств населення в Україні [Електронний ресурс] / А. Мартин // Спільний проект Програми розвитку ООН та Міністерства юстиції України «Юридичне забезпечення прав і можливостей бідних». — К., 2012. — 38 с. — С. 6–7. — Режим доступу : http://undp.org.ua/files/ua_1362605_UNDPMoJ_Recommendations_land_law-ua-02.pdf.

² Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 4 (47). — С. 85–90. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/11.pdf>.

У межах другого періоду розвитку системи адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні Ю. Роганін та В. Ремінний виокремлюють найважливіший його етап — з 2001 по 2003 рр., за який відбулося остаточне визначення земельної політики держави, було прийнято новий Земельний Кодекс України та низку законів у розвиток його основних положень щодо здійснення контролю у земельній галузі, зокрема, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»¹. Н. Статівка розширює межі даного етапу до 2001–2005 рр., визначаючи його як окремий крок на шляху земельної реформи, визначений Указом Президента України «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки»².

Ю. Калиніченко та В. Сай, аналізуючи концептуальні засади правового регулювання земельних відносин в Україні, в межах другого загального етапу розвитку системи адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у даній галузі виокремлюють два етапи: 1) 2002–2009 рр., пов'язаний із набуттям чинності новим Земельним кодексом України, який окреслив основні напрями земельної політики держави, у тому числі й щодо контролю у земельній сфері, та розвитком на його основі нормативно-правової бази у сфері земельних відносин; 2) 2010–2014 рр., пов'язаний із прийняттям й реалізацією Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне

¹ Роганін Ю. В. Шляхи удосконалення охорони земель на сучасному етапі земельних відносин [Електронний ресурс] / Ю. В. Роганін, В. І. Ремінний // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії. — 2010. — Вип. 12. — С. 182–186. — Режим доступу : <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/2623>.

² Статівка Н. В. Інституційні особливості державного регулювання розвитку земельних відносин в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Статівка // Актуальні проблеми державного управління. — 2010. — № 1. — С. 328–341. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2010_1_46.pdf.

суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» — основного програмного документу, що визначив низку стратегічно важливих напрямів розвитку земельних відносин та розробки відповідних нормативних актів у сфері контролю за дотриманням законності і правопорядку у земельних правовідносинах¹.

Аналіз та систематизація існуючих підходів до розгляду питання розвитку системи адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, а також основних джерел чинної нормативно-правової бази України дозволяють виділити два основні етапи становлення та розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, які, у свою чергу, можна поділити на кілька змістових етапів:

1) 1991–2000 рр. — становлення загальних засад державного контролю за використанням та охороною земель в Україні. Зміст першого етапу становлять формування законодавчої бази, необхідної для проведення реформування земельних відносин в Україні, створення та законодавче закріплення правового статусу спеціально уповноважених органів щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель, прийняття низки нормативних актів, що встановлювали та закріплювали нові принципи та методи контрольної діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

1.1. 1991–1995 рр. Початок реформування земельних правовідносин пов'язується із набуттям чинності 15.03.1991 р. Земельним кодексом України

¹ Калиніченко Ю. Концептуальні засади правового регулювання земельних відносин [Електронний ресурс] / Ю. Калиніченко, В. Сай // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. — 2014. — Вип. 1. — С. 62–66. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/sdgn_2014_1_16.pdf.

та Постановою Верховної Ради України «Про земельну реформу», що закріплювали створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, раціонального використання та охорони земель¹. Головним завданням державного контролю за використанням та охороною земель Земельним кодексом було встановлено забезпечення додержання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами і організаціями, а також громадянами вимог земельного законодавства з метою ефективного використання та охорони земель². Державний контроль за використанням і охороною земель було покладено на Ради народних депутатів, а також Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та інші спеціально уповноважені на те державні органи³. Встановлені завдання передбачали реформування законодавства у земельній сфері з метою відповідних змін основних інститутів та принципів засад земельного законодавства України. За даний період були прийняті Закони України «Про форми власності на землю», «Про охорону навколишнього природного середовища», Укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва», «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям», Постанови Кабінету Міністрів України «Про стан реформування земельних відносин», «Про затвердження положення про моніторинг земель» та

¹Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України : від 18.12.1990 р., № 563-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

²Земельний кодекс України : Закон України : від 18.12.1990 р., № 561-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 98. — Ст. 93.

³Там само. — Ч. 1 ст. 94.

ін. Слід зауважити, що хоча у земельному законодавстві переважали норми і принципи, які перейшли у спадок від законодавства радянського періоду, прийняті у цей період нормативні акти внесли суттєві зміни у реформування земельних відносин та сприяли прискореному проведенню земельної реформи: в цілому за зазначений період в Україні було принципово змінено структуру власності на землю та землекористування, сформовано ринкові форми господарювання у земельній сфері, закладено основи законодавчого регулювання державного контролю за використанням та охороною земель як однієї з найважливіших функцій держави в регулюванні земельних відносин.

1.2. 1996–2000 рр. Новий етап розвитку законодавства, що регулює контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, розпочинається з прийняття у 1996 р. Конституції України, яка закріпила принципові положення для регулювання земельних відносин, надавши необхідний поштовх подальшому реформуванню вітчизняної земельної галузі. Відповідно до норм Основного Закону, були прийняті Закони України «Про оренду землі», «Про меліорацію земель», «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього природного середовища», Укази Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів», «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» та інші нормативно-правові акти, спрямовані на визначення механізмів подальшої реформи земельних правовідносин в Україні, у тому числі й щодо правового забезпечення і регулювання контрольню-наглядової діяльності у даній сфері. У цей період було прийнято й такий важливий документ програмного характеру як Постанова Верховної Ради

України «Про основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998 р., що встановлював необхідність контролю за раціональним використанням земельних ресурсів, зокрема, шляхом створення системи спостережень за станом земельних ресурсів і прогнозуванням соціально-екологічних наслідків його зміни та ін.¹ Проте, у чинному законодавстві не були закріплені механізми здійснення контролю у земельній сфері, не було й чіткого визначення повноважень органів контролю — вирішення цих питань потребувало не тільки внесення цілого комплексу змін до чинних нормативних актів, але й прийняття нового Земельного кодексу, що відобразив би відповідні конституційні норми щодо регулювання земельних відносин в Україні та чітко встановив би нові принципи забезпечення та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

2) 2001–2014 рр. — розвиток системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. Зміст даного етапу становлять остаточне визначення земельної політики держави, в тому числі й щодо контролю у земельній сфері, створення дієвого механізму регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами, прийняття цілої низки ключових законів, підзаконних актів і документів програмного характеру, що визначили та окреслили сучасні види, форми, методи і засоби контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

¹ Про основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України : від 05.03.1998 р., № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

2.1. 2001–2005 рр. Початком цього найбільш змістовного етапу розвитку національного законодавства, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, стало прийняття у 2001 р. Земельного кодексу — базового нормативно-правового документу у даній галузі, що окреслив основні напрями земельної політики держави, ставши необхідною законодавчою основою для регулювання контрольно-наглядової діяльності в даній сфері. Норми кодексу закріпили принципи формування земельних відносин при використанні та охороні земель, встановили завдання контролю, що полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України¹, а також визначили такі види контролю у сфері земельних відносин як державний, самоврядний і громадський контроль². На підставі та у розвиток положень Земельного кодексу в межах даного періоду було прийнято низку важливих законів і підзаконних нормативних актів стосовно питань забезпечення контрольної діяльності у сфері земельних відносин, серед яких: Закони України «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про оцінку земель», «Про державну експертизу землепорядної документації», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», Постанова Верховної Ради України «Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення», Укази

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 187.

² Там само.— Ст. 188–190.

Президента України «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною», Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення державної інспекції з контролю за використанням і охороною землі», Розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища» та ін. Визначальними для становлення і розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні стали Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», який визначив правові, економічні та соціальні основи організації державного контролю за використанням та охороною земель, та Указ Президента України «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки», яким було визначено шляхи вдосконалення законодавчої бази, що регулює організацію контролю за використанням і охороною земель. Зокрема, Законом «Про державний контроль за використанням та охороною земель» було встановлено основні положення щодо забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, визначено механізми реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, а також закріплено повноваження спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням і охороною земель¹. Указом Президента України «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–

¹ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

2005 роки» щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні передбачалося: удосконалення порядку здійснення контролю за використанням та охороною земель, а також механізмів моніторингу земель та землекористувань з метою своєчасного виявлення та оцінки змін стану земель; удосконалення діяльності органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, порядку їх взаємодії з прокуратурою, органами внутрішніх справ та запровадження практики систематичного проведення спільних комплексних перевірок додержання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства та ін.¹

2.2. 2006–2014 рр. Зміст цього етапу розвитку національного законодавства, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, складають: прийняття Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Указів Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України», «Про Державну інспекцію сільського господарства України» та ін., Постанов Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища», «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю)», низки наказів та розпоряджень центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких відноситься регулювання відповідних аспектів контрольно-наглядової

¹ Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

діяльності у сфері земельних відносин в Україні, зокрема, Наказів Мінагрополітики «Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства», «Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових заходів державного нагляду (контролю)», «Про затвердження Порядку оформлення, вручення (надсилання) приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства», «Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки» та ін.; прийняття документів програмного характеру — Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р., та Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р.; прийняття і реалізація Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», що, зокрема, встановила необхідність розробки та вдосконалення нормативно-правової бази у сфері контролю за дотриманням законності і правопорядку у земельних правовідносинах в Україні. Окремим важливим кроком на шляху вдосконалення системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин у цей період став розвиток законодавства в частині адміністративної відповідальності за порушення вимог норм земельного законодавства шляхом посилення відповідальності за окремі види порушення. З метою

посилення відповідальності за порушення земельного законодавства на даному етапі були прийняті Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення родючості ґрунтів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері довкілля», якими були посилені покарання за самовільне зайняття земельної ділянки, псування і забруднення сільськогосподарських земель, порушення правил використання земель та ін., а також встановлена адміністративна відповідальність за такі правопорушення як зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, невиконання умов зняття, збереження та використання родючого шару ґрунту та ін.

Отже, національне законодавство, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, пройшло складний шлях розбудови та розвитку. Впродовж 1991–2015 рр. воно зазнавало суттєвих змін, еволюціонувало змістовно та інституційно. Зокрема, було прийнято фундаментальні закони, які закріпили основні принципи, види, форми та методи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, визначено зміст та розроблено порядок здійснення основних контрольних процедур у сфері земельних відносин, у тому числі створено та впроваджено систему моніторингу земель в Україні. Тож можна стверджувати, що на сьогоднішній день в Україні в цілому створено необхідну нормативно-правову базу для належної контрольно-наглядової діяльності у

сфері земельних відносин, затверджено необхідні державні цільові програми, триває виконання державних програмних документів у даній сфері. Проте, наявність великої кількості діючих законів, підзаконних нормативних актів, а також документів програмного характеру, спрямованих на вдосконалення системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, не означає, що дане питання є остаточно вирішеним. Слід зауважити, що наразі існує ціла низка чинників, що суттєво гальмують розвиток правового забезпечення земельних правовідносин в Україні, у тому числі й щодо закріплення та регулювання контрольно-наглядової діяльності у даній галузі.

Так, насамперед варто підкреслити, що за останні роки деякі окремі складові базових законів з питань земельних відносин в Україні вичерпали свій законодавчий та регуляторний ресурс і потребують внесення змін як функціонального, так і змістового характеру. Крім того, сучасні дослідники відзначають наявність значних прогалин у земельному законодавстві, декларативний характер окремих норм, відсилки до підзаконних актів, а також досить велику питому вагу останніх у загальному масиві правових норм у земельній сфері¹. О. Ярмиш та Т. Гуржій наголошують, що попри наявність Земельного кодексу в Україні наразі відсутня цілісна система законодавства, що регулювала б відносини у даній сфері — нормативно-правові акти, що регулюють питання земельних відносин, не ув'язані в єдиний, інтегральний комплекс з єдиними принципами організації, функціонування та

¹ Хом'яченко С. І. 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. І. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 19 с. — С. 3.

розвитку, розпорошені по різних галузевих кодексах і законах, багато важливих аспектів державної політики у земельній сфері регулюються вибірково, фрагментарно та з порушенням юридичної техніки. Дослідники підкреслюють той факт, що прийняті концепції далеко не завжди підкріплюються відповідними цільовими програмами, які, зі свого боку, не мають дієвих механізмів реалізації¹. Крім того, майже усі норми базових нормативних актів галузевого законодавства мають занадто загальний характер, що практично унеможливляє реалізацію їх положень як норм прямої дії. Слід також погодитись і з тим фактом, що сучасне земельне законодавство характеризується «надмірним динамізмом нормативного масиву»² — характерною рисою нормативно-правової бази у земельній сфері стали часті зміни провідних аспектів регулювання земельних правовідносин, що зумовлює суттєве зниження можливості ефективного регулювання відносин, які виникають у процесі реалізації земельної реформи в Україні, у тому числі й у питаннях здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Визнаючи однією з найгостріших правових проблем у земельній галузі неузгодженість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, А. Крисак відзначає, що сама законодавча база, яка регулює ці відносини, стає наразі все більше і більше розгалуженою у різних нормативних актах, які приймаються Президентом України, Кабінетом Міністрів, центральними органами виконавчої влади та іншими владними суб'єктами земельних відносин³. Відзначаючи такі

¹ Яриш О. Правове забезпечення земельної реформи в Україні / О. Яриш, Т. Гуржій // Вісник КНТЕУ. — 2014. — № 1. — С. 83–92.

² Там само.

³ Крисак А. І. Проблеми нормативного забезпечення регулювання земельних відносин / А. І. Крисак // Молодий вчений. — 2014. — № 1 (04). — С. 27–30.

характерні ознаки чинного законодавства, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, як низький рівень систематизації, протиріччя між правовими нормами, а також загальна невідповідність законодавства земельним відносинам, інтересам і потребам людей, В. Сидор наголошує на тому, що недостатня чіткість і ясність правових вимог та приписів призводять до порушення законності в галузі використання та охорони земель в Україні¹. Тож вдосконалення системи правового регулювання земельних відносин в Україні, у тому числі й у частині адміністративно-правового забезпечення здійснення контролю за дотриманням законності у даній сфері, передбачає необхідність узгодження та систематизації чинного земельного законодавства, що є необхідною умовою посилення його стабільності, усунення правових колізій, а також створення науково обґрунтованої системи нормативно-правових актів, тощо².

Л. Горбунова до конкретних недоліків чинного законодавства України, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, відносить:

- нестабільність та внутрішню суперечливість законодавчих актів і окремих їх норм, що стосуються регламентування контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин;

- диспропорцію у співвідношенні законів та підзаконних нормативних актів у даній сфері правовідносин;

- недостатню наукову обґрунтованість частини законодавчих актів, що стосуються регулювання

¹ Сидор В. Д. Про земельне законодавство і проблеми його вдосконалення в сучасних умовах / В. Д. Сидор // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2011. — № 4. — С. 65–71.

² Крисак А. І. Проблеми нормативного забезпечення регулювання земельних відносин / А. І. Крисак // Молодий вчений. — 2014. — № 1 (04). — С. 27–30.

контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, їх декларативність, безадресність, тощо¹.

У цілому наразі доводиться констатувати брак комплексного підходу до розвитку земельного законодавства, а також той факт, що спонтанність та суперечливість законодавчого процесу зумовляють недосконалість чинної правової бази реформування галузі, призводять до зниження ефективності контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення законності і правопорядку у сфері земельних правовідносин в Україні². Нестабільність законодавства спричиняють і певна поспішність у створенні нормативних актів, а також часті зміни їх змісту та поверхове ставлення до розроблення правових положень нормативних актів, що регулюють контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин³.

До основних причин недосконалості законодавства, яке регламентує нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, можна віднести:

1. Нечіткість та непослідовність державної політики у земельній галузі, що виявляється у відсутності єдиної державної програми контролю за використанням та охороною земель та у постійній реорганізації системи органів виконавчої влади спеціальної компетенції у сфері земельних відносин в Україні.

¹ Горбунова Л. Конституційні засади забезпечення законності у нормотворчості / Л. Горбунова // Право України. — 2004. — № 7. — С. 15–20.

² Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 4 (47). — С. 85–90. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/11.pdf>.

³ Будзилович І. Фактори негативного впливу на правове забезпечення земельної реформи в Україні / І. Будзилович, А. Юрченко // Право України. — 1998. — № 7. — С. 24–29.

2. Неналежне організаційно-функціональне забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

3. Відсутність дієвого механізму правового регулювання контрольної діяльності у земельній сфері в Україні, що зумовлено відсутністю чітких процедур щодо реалізації основних форм контролю за використанням земель усіх категорій та їх охороною, неврахуванням наукових розробок при розробці нормативних актів у сфері контролю за використанням та охороною різних категорій земель, відсутністю єдиного підходу законодавця щодо змісту заходів контролю та ін.

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити наступні висновки про сучасний стан законодавства про землю:

1) значний масив норм чинного Земельного кодексу України та інших законодавчих та підзаконних актів, що повинні регулювати контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, фактично втратив силу; дію цих норм не скасовано, але вони суперечать чинній Конституції України і не відповідають новим економічним реаліям;

2) більша частина загального масиву чинної нормативної бази складається з підзаконних актів — постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента України, відомчих наказів та інструкцій, характеризується відсутністю ієрархії нормативних актів, системи супідрядності норм та їх взаємодії, що досить часто призводить до ситуацій, коли важливі питання вирішуються на рівні відомчих інструкцій;

3) у співвідношенні актів, виданих за різних етапів розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, не спостерігається належної наступності, у зв'язку з чим спостерігається

процес створення багаторівневого, із значними нашаруваннями масиву актів земельного законодавства, досить часто неузгоджених та таких, що суперечать один одному¹;

4) чинне земельне законодавство в частині регулювання процедур контролю за використанням земель усіх категорій та їх охороною не є чітким і послідовним;

5) виникненню численних колізій у законодавстві, що регулює контрольно-наглядову діяльність у земельній сфері, сприяє постійне ігнорування дотримання вимог юридичної техніки, зокрема, щодо подання разом з проектами законів також і пропозицій стосовно необхідних змін до інших актів чинного законодавства².

Слід погодитися з думкою О. Пащенко, який зазначає, що відсутність в Україні стрункої, збалансованої системи супідрядності правових норм зводить нанівець розробку і прийняття багатьох законодавчих актів та стає підґрунтям цілої низки суперечностей, які містяться у вже прийнятих нормативно-правових документах. Зрештою це призводить до неузгодженості в управлінні земельними ресурсами, різкого зниження економічної ефективності їх використання, а також негативно позначається на охороні земель³.

¹ Пащенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пащенко Олександр Миколайович ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Нац. академії наук України. — Київ, 2001. — 184 с. — С. 124–125.

² Мирошніченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мирошніченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Алерта, 2010. — 270 с. — С. 93.

³ Пащенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пащенко Олександр Миколайович ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Нац. академії наук України. — К., 2001. — 184 с. — С. 154.

Отже, аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють земельні правовідносини в Україні, свідчить, що при всій прогресивності документів, прийнятих в останні роки в даній галузі й спрямованих на її розвиток, норми, які безпосередньо стосуються контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, є розрізненими, суперечливими і не становлять єдиної системи, що значно ускладнює їх реалізацію та суттєво зменшує ефективність їх впливу. Тож новий етап реформування земельних відносин потребує внесення суттєвих змін до цілої низки нормативно-правових актів, у тому числі й щодо регламентації та забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній галузі.

Вирішення проблем, що виникають у процесі регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, потребує подальшого вдосконалення і розвитку правової бази, зокрема, шляхом внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, прийняття нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів, спрямованих на регламентацію контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. Найбільш важливими напрямками розвитку уявляються остаточне завершення формування узгодженої, систематизованої законодавчої бази у земельній галузі щодо забезпечення контролю за використанням земель усіх категорій та їх охороною, удосконалення існуючих процедур контролю у сфері земельних відносин, а також адаптація законодавчої бази щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин до законодавства Європейського Союзу¹.

¹ Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні / Л. Я. Новаковський // Економіка АПК : міжнар. наук.-виробнич. журнал. — 2009. — № 3. — С. 21–23.

До напрямків удосконалення законодавства, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, слід також віднести: узгодження проектів нормативно-правових актів, їх належну правову експертизу, новелізацію та ревізію чинних нормативно-правових актів, скасування незаконних чинних нормативно-правових актів, офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів, припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями, систематизацію нормативно-правових актів та ін.¹ Розроблення та прийняття всіх нормативних актів мають здійснюватись з урахуванням встановлених програмними документами пріоритетів з метою максимального забезпечення стабільності державної політики стосовно правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. До умов ефективності законодавства на стадії правотворчості слід віднести також дотримання вимог юридичної техніки у процесі правотворчої діяльності та взаємної узгодженості правових норм в актах земельного, адміністративного та інших галузей, відповідність норм сучасному стану розвитку суспільних відносин².

Констатуючи незавершеність формування нормативно-правової бази розвитку земельних відносин, у тому числі й щодо питань забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній галузі, слід підкреслити існуючу на сьогодні значну потребу у кодифікації та гармонізації земельного

¹ Погорелов Є. В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства / Є. В. Погорелов // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2007. — Т. 20 (59), № 1. — С. 22–27.

² Саркісова Т. Б. Проблеми ефективності адміністративної відповідальності за земельні правопорушення в Україні / Т. Б. Саркісова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 8 (94). — С. 88–97.

законодавства. Більшість сучасних науковців підкреслюють недосконалість чинного Земельного кодексу України, відзначаючи серед основних проблем, які ускладнюють реалізацію його положень, рамковий характер багатьох правових приписів та наявність значної кількості норм, що мають загальний і декларативний характер; недосконалість Земельного кодексу як акта прямої дії, яким передбачається прийняття цілої низки законодавчих актів у його розвиток, — Земельний кодекс містить значну кількість бланкетних норм, які відсилають до ще не прийнятих законів чи підзаконних актів; дублювання інших законів, які регулюють земельні відносини, що призводить до виникнення суперечностей із ними; існування суперечностей із Господарським і Цивільним кодексами України; недостатню виваженість і чіткість структури Земельного кодексу та ін.¹. Тож вдосконалення земельного законодавства, у тому числі й щодо питань забезпечення контрольної діяльності у сфері земельних відносин, виявляється безпосередньо пов'язаним з розробкою нової редакції Земельного кодексу, що має передбачати:

– систематизацію та консолідацію чинного земельного законодавства шляхом окреслення нормативно-правового масиву, який підлягає кодифікації;

¹ Див.: Сіряченко І. І. Пропозиції щодо вдосконалення кодифікації земельного законодавства України / І. І. Сіряченко // Південноукраїнський правничий часопис: науковий журнал. — 07/2008. — № 3. — С. 139–142; Мартин А. Рекомендації щодо вдосконалення земельного законодавства: Огляд досягнень та існуючих проблем в галузі земельного законодавства та законодавства у сфері права власності з метою посилення правових можливостей вразливих верств населення в Україні [Електронний ресурс] / А. Мартин; Спільний проект Програми розвитку ООН та Міністерства юстиції України «Юридичне забезпечення прав і можливостей бідних». — К., 2012. — 38 с. — С. 10–11. — Режим доступу : http://undp.org.ua/files/ua_1362605_UNDPMoJ_Recommendations_land_law-ua_02.pdf.

– виявлення правових норм, що підлягають скасуванню або перегляду, виявлення прогалин у правовому регулюванні, усунення розбіжностей та суперечностей (колізій) між окремими правовими актами;

– гармонізацію правових приписів законодавства України із законодавством Європейського Союзу, зокрема, у питаннях правової охорони власності, захисту навколишнього середовища, ведення земельного кадастру, участі громадськості у контролі за використанням та охороною земель в Україні та ін.¹.

До системи заходів, які потребують свого впровадження на даному етапі розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, слід також віднести удосконалення існуючого та запровадження розроблюваного нормативно-правового забезпечення для регулювання контрольної діяльності у даній галузі, яке б відповідало стандартам і критеріям ефективного управління земельними ресурсами країн ЄС. Процес наближення нормативно-правової бази України до встановлених в Європі стандартів триває з 1994 р., з моменту підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами². За цей час було прийнято низку важливих актів

¹ Мартин А. Рекомендації щодо вдосконалення земельного законодавства: Огляд досягнень та існуючих проблем в галузі земельного законодавства та законодавства у сфері права власності з метою посилення правових можливостей вразливих верств населення в Україні [Електронний ресурс] / А. Мартин ; Спільний проект Програми розвитку ООН та Міністерства юстиції України «Юридичне забезпечення прав і можливостей бідних». — К., 2012. — 38 с. — С. 10–11. — Режим доступу : http://undp.org.ua/files/ua_1362605_UNDP-MoJ_Recommendations_land_law_ua_02.pdf.

² Козлова Т. В. Аналіз сучасних проблем і стану земельних відносин / Т. В. Козлова // Вісник національного авіаційного університету. — 2013. — № 2 (55). — С. 181–187.

програмного характеру у сфері земельних правовідносин, у тому числі Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до Європейського Союзу», що закріплював необхідність адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, здебільшого щодо охорони ґрунтів¹.

Удосконалення державної земельної політики України в контексті європейської інтеграції стало важливим завданням на шляху наближення України до ЄС на новітньому етапі розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. Зокрема, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)»², спрямований на приведення законодавства України у відповідність до законодавства Європейського Союзу, зокрема, у сфері земельних відносин, шляхом внесення змін до низки законодавчих актів, в тому числі до чинного Земельного кодексу України, Законів України «Про оренду землі», «Про особисте селянське господарство» та ін. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. також закріплював вимоги наближення системи національного екологічного законодавства (у тому числі й у сфері земельних відносин) до відповідних директив ЄС³.

¹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України : від 18.03.2004 р., № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України : від 12.02.2015 р., №191-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 21. — Ст. 133.

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. — П. 4.8.

Сучасні дослідники відзначають, що проголошення Україною курсу на євроінтеграцію висуває підвищені вимоги до якості її нормативно-правових актів, їх форми і змісту, вони мають точно, ясно та лаконічно відображати суспільні потреби і аналогічним чином формулювати правові приписи, що стосуються контролю за використанням та охороною земель¹. Наразі на перший план виступає завдання якісної підготовки проектів нових нормативно-правових актів національного законодавства, що регламентують різноманітні аспекти контролю у сфері земельних відносин. Від того, наскільки якісно прийнятий нормативно-правовий акт, безпосередньо залежить розвиток контрольно-наглядової діяльності у даній сфері. До основних критеріїв якості проектів нормативно-правових актів слід віднести: відповідність положень проекту положенням Конституції України та нормативно-правових актів вищої юридичної сили; відповідність положень проекту вимогам міжнародно-правових актів, що ратифіковані Україною; недопустимість обмеження чи порушення положеннями проекту законних прав людини і громадянина; відповідність положень проекту завданням і меті, на досягнення якої він спрямований; відсутність колізій між положеннями проекту і чинних нормативно-правових актів рівної з ним юридичної сили; відповідність юридичної форми значенню суспільних відносин, на врегулювання яких проект спрямований; передбачення реального механізму юридичного забезпечення ефективної дії новостворюваного нормативного акта².

¹ Сидор, В. Д. Про земельне законодавство і проблеми його вдосконалення в сучасних умовах / В. Д. Сидор // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2011. — № 4. — С. 65–71.

² Лисенков С. Л. Про критерії визначення якості проектів нормативно-правових актів / С. Л. Лисенков // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листопад 1997 р. / Ін-т зак-ва Верховної Ради України ; [редкол.: В. Ф. Опришко (голова) та ін.]. — К., 1997. — С. 69–72.

Варто відзначити, що для забезпечення оновлення, розвитку, ефективної систематизації та узгодження норм національного законодавства з питань адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин існують необхідні умови. Зокрема, є науково обґрунтоване планування здійснення такої діяльності, насамперед шляхом використання можливостей низки правових документів програмного характеру. Так, пріоритетними завданнями на шляху реформування нормативно-правової бази регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні наразі є реалізація низки заходів щодо виконання Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р.¹, положень Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р.², Програми діяльності Кабінету Міністрів України³ та Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020»⁴, що спрямовані на вдосконалення контролю у земельній сфері і, зокрема, передбачають прийняття низки нових та внесення змін до чинних нормативних актів щодо спрощення процедур та скорочення строків оформлення прав користування і продажу земель, зменшення кількості документів дозвільного характеру у земельній сфері, забезпечення вільного доступу до інформації про

¹ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.

³ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11.12.2014 р., № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.

⁴ Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» : Указ Президента України : від 12.01.2015 р., № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. — 2015. — № 2. — Ст. 154.

земельні ділянки, ліквідацію корупційної складової в адмініструванні податків, у тому числі в усіх видах плати за земельні ділянки, законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, виключення із законодавства норм, що надають можливість набувати право оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності на неконкурентних засадах, посилення відповідальності сторін договору оренди землі за невиконання умов договору оренди, тощо; а також, відповідно до загальної тенденції децентралізації державної влади в Україні, прийняття та реалізацію Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель»¹ з метою посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форми власності, усунення дублювання функцій та скорочення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який здійснюватиме такий контроль, та надання йому більш широких повноважень та ін.

Таким чином, зміст нового етапу розвитку національного законодавства, що регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, мають складати питання:

– перегляду та оновлення нормативно-правової бази шляхом скасування старих норм, що не

¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель»: від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1520.html.

відповідають нормам чинних законів та сучасному стану розвитку контрольної діяльності у сфері земельних відносин, усунення суперечностей (колізій), посилення законопроектної діяльності щодо забезпечення контролю у сфері земельних відносин;

- систематизації та узгодження нормативних актів, що регламентують контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин на усіх рівнях;

- вдосконалення норм чинного законодавства, що регулюють питання реалізації процедур контролю у сфері земельних відносин;

- розвитку нормативно-правової бази у частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства;

- законодавчого розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами і здійснення контролю у сфері земельних відносин;

- гармонізації національної законодавчої бази щодо забезпечення контрольню-наглядової діяльності у сфері земельних відносин із стандартами Європейського Союзу;

- законодавчого забезпечення створення та функціонування координаційних органів щодо здійснення контролю за використанням і охороною земель в Україні та ін.

4.3. Моніторинг земель як засіб вдосконалення системи контрольню-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні

Загальне завдання адміністративно-правового забезпечення належного рівня контрольню-наглядової діяльності у сфері земельних відносин вимагає удосконалення існуючих механізмів реалізації

відповідних адміністративних процедур контролю, оптимізації їх структури та функціональних зв'язків. У сучасних умовах одним із найбільш дієвих заходів контролю за додержанням законодавства у сфері земельних відносин та забезпеченням раціонального використання земельних ресурсів, збереження їх якісного стану є моніторинг земель, адже прийняття ефективних управлінських рішень щодо додержання норм чинного законодавства залежить у першу чергу від наявності точних, науково обґрунтованих даних про якісний стан земель та ті зміни, що в них відбуваються. Джерелом отримання таких даних є саме моніторинг земель, який передбачає здійснення комплексу технічних та інформаційно-аналітичних заходів контролю за станом земель з метою своєчасного виявлення тих або інших змін, їх оцінки, а також запобігання та усунення наслідків негативних процесів у даній сфері.

У загальному значенні під моніторингом розуміється постійне спостереження за певним процесом (явищем) з метою виявлення його відповідності певним нормам, прогнозам, бажаному результату¹. Довідкова юридична література визначає моніторинг земель як систему спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів². Подібне визначення моніторингу земель міститься й у чинному законодавстві України³, що дає можливість деяким дослідникам заперечувати його віднесення до

¹ Сучасний тлумачний словник української мови : 50 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубчинського. — Х. : Школа, 2006. — 832 с. — С. 410.

² Див.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М, 2003. — 704 с. — С. 337 ; Популярна юридична енциклопедія / [кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін.]. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с. — С. 246.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — Ч. 1 ст. 191.

системи контролю у сфері земельних відносин. Так, М. Климишин відзначає, що дане визначення моніторингу як систематичних спостережень за станом земель, оцінки цього стану та процесів, пов'язаних із земельними відносинами, не містить у собі його безпосереднього визначення як відповідної функції, форми або методу здійснення контролю, тобто визначає моніторинг лише як певну інформаційну систему для комплексної оцінки та прогнозування стану земель¹. Проте, як справедливо зазначає П. Кулинич, значення моніторингу полягає не в простому отриманні даних про стан земель. Необхідно, перш за все, аналізування та оцінювання таких даних, оскільки правильно оцінена інформація може бути науковим критерієм управління якістю їх стану². Дослідник пропонує розглядати моніторинг земель як регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування³, тоді як запропонований М. Климишиним підхід до визначення моніторингу не виходить за межі його розуміння лише як системи спостереження за станом земель. Варто погодитись із думкою В. Горбатюка та К. Клименка, що основною функцією моніторингу земель є саме контроль поточного стану і оцінка перспектив розвитку несприятливих процесів для інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, спрямованих на оптимізацію

¹ Климишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / М. Д. Климишин // Державне управління: теорія та практика. — НАДУ. — 2006. — № 1. — 12 с. — С. 4. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/05-KLIMISCHIN.pdf>.

² Кулинич П. Ф. Моніторинг земель / П. Ф. Кулинич // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3 : К-М / [редкол.: (голова) Ю. С. Шемшученко та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 2001. — 791 с. — С. 764.

³ Там само.

використання земель¹. Отже, організація дієвої системи моніторингу є першочерговим завданням для контрольно-наглядової діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин. Зібрані шляхом моніторингу матеріали стають правовими підставами для прийняття необхідних рішень компетентними органами стосовно використання і охорони земель, вони дають можливість органам державного управління висувати відповідні вимоги до землекористувачів щодо усунення правопорушень у галузі використання і охорони земель, а також притягнення до відповідальності осіб, винних у цих порушеннях². Згідно з положеннями Земельного кодексу України, у системі моніторингу земель проводяться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки³.

Аналізуючи основні форми державного контролю за використанням та охороною земель, Т. Кичилюк наголошує на важливості моніторингу для здійснення контролю у даній сфері⁴. О. Погрібний, І. Каракаш, О. Музичук відносять моніторинг до загальних форм контролю, характерних для всіх без виключення суб'єктів контрольно-наглядової

¹ Горбатюк В. М. Організаційно-технологічні особливості здійснення моніторингу земель на регіональному рівні [Електронний ресурс] / В. М. Горбатюк, К. В. Клименко // Геодезія, картографія і аерофотознімання. — 2007. — Вип. 69. — С. 150–156. — Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/1459/1/23.pdf>.

² Шеремет А. П. Земельне право України : навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Шеремет. — [2-ге вид.]. — К. : ЦУЛ, 2009. — 632 с. — С. 294–295.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 2 ст. 191.

⁴ Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичилюк ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 19 с. — С. 10.

діяльності¹. Як відзначає О. Андрійко, моніторинг — це різновид контролю, певна його форма, що порівняно з наглядом за наслідками впливу можна віднести до його пасивної форми², що здійснюється у вигляді збору і аналізу інформації і не має на меті прямий вплив з боку держави, але його результати використовуються органами виконавчої влади для подальшого удосконалення правової регламентації суспільних відносин, прийняття управлінських рішень чи іншого впливу на стан справ у даній сфері правовідносин. Так, зокрема, інформація, яка отримується при веденні моніторингу земель, використовується для державної паспортизації земельних ресурсів. Застосування моніторингу, таким чином, спрямоване на відстеження ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, а також відстеження впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на існуючі суспільні відносини³.

Отже, сутність моніторингу полягає в спостереженні за динамікою процесів, що відбуваються у земельній сфері, з метою виявлення причин і джерел негативних змін, прийняття науково обґрунтованих рішень по вдосконалюванню законодавства, внесенню необхідних корективів у правовий режим земель і порядок землекористування щодо забезпечення законності у сфері земельних відносин. Дані моніторингу застосовуються для винесення рішень про можливе розміщення того або іншого об'єкта, визначення дозволених видів

¹ Див.: Земельне право України : підручник / За ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — 600 с. — С. 396 ; Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів / О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.

² Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 390 с. — С. 333.

³ Там само.

землекористування, тобто слугують попередженню такого землекористування, що здатне призвести до погіршення земель. Моніторинг також фіксує відхилення від дозволеної поведінки, виявляючи правопорушення, пов'язані із забрудненням, зараженням та іншими видами деградації земель — його дані у цьому випадку стають доказом при притягненні порушників до юридичної відповідальності¹.

Законодавчо поняття моніторингу вперше було закріплено за рік до набуття Україною незалежності — у 1990 р. в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю передбачалися організація контролю за використанням та охороною земель, встановлення систематичного спостереження за станом земель², а моніторинг земель безпосередньо визначався як система спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, попередження та усунення наслідків негативних процесів³. Введення моніторингу земель в Україні закріплював і Земельний кодекс України 1990 р., ст. 95 якого встановлювала, що моніторинг земель являє собою систему спостереження за станом земельного фонду, в тому числі земель, розташованих у зонах радіоактивного забруднення, з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів⁴. Проте, здійснення систематичних спостережень за станом земельного

¹ Дамдын О. С. Понятие, задачи и виды мониторинга земель / О. С. Дамдын // Молодой ученый. — 2012. — № 1, Т. 2. — С. 165–166.

² О введении в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле : Постановление Верховного Совета СССР от 28.02.1990 г., № 1251-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 10. — Ст. 129. — Ч. 5 ст. 15.

³ Там само. — Ст. 47.

⁴ Земельний кодекс України : Закон від 18.12.1990 р., № 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). — 1991. — № 10. — Ст. 98.

фонду на практиці стало можливим лише після затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про моніторинг земель¹. Наразі визначення моніторингу земель надає чинний Земельний кодекс України, за яким моніторинг є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля, яка являє собою систему спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів². Правові засади здійснення моніторингу земель в Україні сьогодні закріплюють також Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», який встановлює, що моніторинг здійснюється з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень³, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про охорону земель», які визначають моніторинг земель як окрему форму державного контролю за використанням і охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель⁴, а також ціла низка підзаконних нормативних актів, що деталізують питання правового регулювання

¹ Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ч. 1, 3 ст. 191.

³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

⁴ Див.: Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ст. 9 ; Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349. — Ст. 22, 23.

здійснення моніторингу земель, зокрема: Положення про державну систему моніторингу довкілля¹, Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля², Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель³, прийняті відповідно до Законів України «Про меліорацію земель» та «Про охорону навколишнього природного середовища»; Положення про моніторинг земель⁴, Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення⁵, Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки⁶, прийняті з метою реалізації Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» і відповідно до Указу Президента України «Про суцільну агрохімічну

¹ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91.

² Про затвердження Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02 : Наказ Мінекоресурсів України : від 21.08.2002 р., № 323 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir238/dk238445.htm>.

³ Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель : Наказ Державного комітету України по водному господарству : від 16.04.2008 р., № 108 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_33/pg_gncnwm/index.htm.

⁴ Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

⁵ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922.

⁶ Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764.

паспортизацію земель сільськогосподарського призначення», та ін.

Отже, як зазначають науковці, система моніторингу створюється з метою об'єктивації змін у кількісному та якісному стані навколишнього природного середовища і базується, з одного боку, на узагальненні інформації про зміни, що відбуваються у стані природного середовища, а з іншого — на її деталізації¹.

До основних завдань, на виконання яких спрямоване проведення моніторингу земель, відносяться:

1) своєчасне виявлення змін стану земельних ресурсів, оцінка змін, що вже відбулись, прогноз та вироблення рекомендацій про попередження або про усунення наслідків негативних процесів, що відбуваються у земельній сфері;

2) інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, державного земельного контролю за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів, землеустрою, а також здійснення інших функцій управління землями, забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною земель;

3) забезпечення населення інформацією про стан довкілля в частині стану земель. Користування даними, отриманими державними органами, що здійснюють моніторинг земель, є можливим як для громадян, так і для юридичних осіб, міжнародних організацій².

¹ Див.: Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. — 2015. — № 1 (15). — С. 125–128 ; Бусуйок Д. Законодавче та правове регулювання моніторингу земель в Україні / Д. Бусуйок // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 8. — С. 56–59.

² Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.] ; оформл. А. Мусина. — М. : Изд-во «Эксмо», 2007. — 688 с. — С. 305.

Згідно із Земельним кодексом України, головним завданням моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів¹. Зміст моніторингу земель впливає із завдань, закріплених у «Положенні про моніторинг земель», за яким моніторинг земель складається із систематичних спостережень за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування), виявлення у ньому змін, а також проведення оцінювання:

- процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами;

- стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд;

- процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, сільовими потоками, землетрусами, карстовими, кріогенними та іншими явищами;

- стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами².

Об'єктом моніторингу земель є всі землі України незалежно від форм власності на землю, цільового

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — Ст. 192.

² Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>. — П. 3.

призначення та характеру використання, які залучені людиною в господарське або інше використання. Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища¹.

Складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів, що являє собою систему спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про зміни показників якісного стану ґрунтів, їх родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів і передбачає агрохімічне обстеження ґрунтів, контроль змін якісного стану ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земельних ділянок². Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики³. Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення передбачає виконання таких завдань:

– проведення спостережень, збір, аналіз і опрацювання інформації щодо якісного стану ґрунтів (розвиток ґрунтової ерозії, стан структури ґрунту, підкислення, засолення, солонцюватість, заболочення

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — П. 5 ст. 191.

² Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 1.2.

³ Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ч. 3 ст. 5.

ґрунтів, динаміка вмісту гумусу і елементів живлення), забруднення ґрунтів важкими металами, радіонуклідами, залишковими кількостями пестицидів та іншими токсичними речовинами;

– здійснення комплексного аналізу агроекологічної ситуації на землях сільськогосподарського призначення, оцінки та прогнозу можливих змін стану родючості ґрунтів з урахуванням природних і антропогенних факторів, еколого-меліоративного стану зрошуваних і осушуваних земель;

– розроблення і впровадження науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів та заходів щодо забезпечення відтворення родючості ґрунтів;

– визначення зон виробництва сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування;

– створення та ведення інформаційних банків даних про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення та інформаційно-аналітичної системи для розроблення заходів у сфері охорони родючості ґрунтів;

– надання (на договірній основі) землевласникам, землекористувачам та суб'єктам оціночної діяльності у сфері оцінки земель інформації про сучасний стан ґрунтів;

– участь у здійсненні природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель;

– підготовка та видання щорічної (періодичної) доповіді про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення¹.

Зміст основних функцій моніторингу земель полягає у:

– використанні матеріалів дистанційного зондування Землі;

– оновленні системи (мережі опорних пунктів) моніторингу земель на принципах її раціонального розміщення та репрезентативної щільності;

– створенні мережі дослідних земельних ділянок та ділянок з еталонними ґрунтами;

– включенні до системи моніторингу земель опорних пунктів земельних ділянок наукових установ, навчальних закладів та проектних організацій (ґрунтових, агрохімічних, ерозійних, меліоративних, геоботанічних, інженерно-геологічних, тощо);

– пріоритетному запровадженні геоінформаційних технологій та створенні відповідних баз даних, у яких використовуються уніфіковані процедури і методи збирання, накопичення, поновлення, зберігання, оброблення, користування і розповсюдження отриманої інформації;

– впровадженні систем глобального позиціонування для оперативного визначення точного географічного положення ділянок прояву негативних процесів;

– проведенні оцінки заподіяної шкоди земельним ресурсам та потенційних ризиків унаслідок надзвичайних екологічних ситуацій природного та техногенного характеру;

¹ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 2.2.

– спостереженні за стабільністю продуктивного функціонування орних земель;

– координації та концентрації кадрових і фінансових ресурсів у процесі вирішення завдань раціонального використання та охорони земель.

Науково-методологічною складовою моніторингу земель є його принципи — об'єктивні вихідні, основоположні засади¹, що визначають характер, напрями і обсяг адміністративно-правового регулювання питань організації та проведення моніторингу. До загальних принципів, які мають складати основу для здійснення моніторингу, сучасні науковці відносять принципи законності, єдності, достовірності (об'єктивності) інформації, своєчасності, системності, повноти та наочності (доступності) результатів². До спеціальних принципів організації та проведення моніторингу земель у сучасній науці відносять: 1) єдине інформаційне забезпечення діяльності з моніторингу земель; 2) взаємний обмін такою інформацією між виконавцями моніторингу ґрунтів; 3) систематичне оновлення інформації банку даних про якісний стан ґрунтів; 4) пріоритет екологічних вимог при проведенні моніторингу ґрунтів над економічними інтересами власників, користувачів та орендарів земельних ділянок³.

Основні принципи здійснення моніторингу землі знайшли своє закріплення у низці нормативних актів

¹ Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; под ред. А. П. Алёхина. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. — 608 с. — С. 19.

² Моніторинг земель сільськогосподарського призначення / М. В. Вишиванюк, В. Х. Брус, І. Ф. Баланюк, П. Є. Матковський // Сталій розвиток економіки. — 2011. — № 5. — С. 3–7.

³ Мозальова М. В. Правові засади моніторингу ґрунтів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М. В. Мозальова ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2011. — 20 с. — С. 9.

України, що визначають порядок організації та проведення моніторингу у земельній сфері. Так, відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, створення і функціонування системи моніторингу з метою інтеграції екологічних інформаційних систем, що охоплюють певні території, ґрунтується на принципах:

- узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення її складових частин;

- систематичності спостережень за станом довкілля та техногенними об'єктами, що впливають на нього;

- своєчасності отримання, комплексності оброблення та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу;

- об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозної екологічної інформації та оперативності її доведення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, зацікавлених міжнародних установ та світового співтовариства¹.

Згідно з Положенням про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, створення і функціонування системи моніторингу ґрунтів базуються на принципах:

- узгодженості нормативно-правового, організаційно-методичного та метрологічного забезпечення проведення спостережень, аналітичних досліджень та опрацювання даних, використання єдиних засобів інформаційного та програмного забезпечення, єдиної системи класифікації та

¹ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 3.

кодування адміністративно-географічної, ґрунтової і еколого-агрохімічної інформації;

- науково обґрунтованого узгодження пропозицій щодо розроблення та впровадження програм із збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів;

- використання даних дистанційного зондування, сучасних геоінформаційних технологій для геокодування в міжнародній системі координат з метою інтеграції, узагальнення та комплексного аналізу еколого-агрохімічної інформації;

- наукового обґрунтування рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів;

- інформаційної взаємодії між суб'єктами державної системи моніторингу земель;

- єдиного методичного керівництва¹.

Моніторинг земель можна поділити на види за певними критеріями. Так, залежно від охоплених спостереженнями територій моніторинг земель поділяється у сучасній науці на:

- глобальний (пов'язаний із міжнародними науково-технічними програмами);

- національний (що охоплює всю територію країни в межах її кордонів);

- регіональний (який проводиться на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов);

- локальний (на територіях нижче регіонального рівня, зокрема, окремих земельних ділянок та елементарних структур ландшафтно-екологічних комплексів)².

¹ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 1.5.

² Див.: Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 289; Шарاپова С. В. Питання інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель [Електронний ресурс] / С. В. Шарاپова // Теорія і практика правознавства. — 2014. — № 2. — 9 с. — С. 5. — Режим доступу : <http://law.nlu.edu.ua/збірник-тппр-№2-2014р/>.

Нормативного закріплення на рівні відповідних підзаконних актів в Україні набули три із зазначених видів моніторингу: залежно від мети спостережень та ступеня охоплення територій проводяться національні, регіональні та локальні моніторинги¹. В. Медведєв та Т. Лактіонова відзначають, що вимоги до проведення системи моніторингу на національному, регіональному і локальному рівнях мають бути засновані на розв'язанні таких окремих завдань як:

- визначення завдань системи моніторингу земель і вимог до інформації, необхідної для їх виконання;
- створення організаційної структури моніторингу земель;
- розробка проекту мережі режимних спостережень за об'єктами моніторингу і розробка порядку проведення цих спостережень;
- розробка технології отримання і передання даних, надання інформації споживачам;
- створення системи перевірки отриманої інформації на відповідність початковим вимогам і перегляд, за необхідності, системи моніторингу².

Розподілення на види моніторингу земель здійснюється також відповідно до таких критеріїв як строк та періодичність його проведення. Так, низка науковців пропонує виділення таких видів моніторингу земель як фоновий (еталонний) моніторинг, базовий моніторинг, кризовий

¹ Див.: Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — П. 2. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF> ; Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 2.4.

² Медведєв В. В. Концепція почвенного моніторинга / В. В. Медведєв, Т. Н. Лактіонова // Вісник аграрної науки. — 1992. — № 9. — С. 37–41.

(оперативний) та науковий моніторинг¹. Проте, найчастіше виділяють три основні різновиди моніторингу земель: базові, що здійснюються вперше на тій чи іншій території та мають загальний характер; періодичні, що здійснюються раз на місяць, квартал, рік або інший період часу; оперативні, що фіксують усі поточні зміни стану земельних ресурсів². В. Семчик відзначає, що базові спостереження здійснюються, як правило, на початковій стадії спостереження з метою фіксації стану об'єкта спостережень на момент початку ведення моніторингу земель. До періодичних належать спостереження, що здійснюються з періодичністю у 12 чи більше місяців. Оперативні спостереження ведуться у випадку виявлення змін у стані земель з метою їх фіксації. Оперативні спостереження здійснюються, як правило, з меншим, ніж періодичні, інтервалом часу³. Так, відповідно до чинного Положення про моніторинг земель, спостереження за станом земель залежно від терміну та періодичності їх проведення в Україні поділяються на:

- базові (вихідні, що фіксують стан об'єкта спостережень на момент початку ведення моніторингу земель);
- періодичні (через рік і більше);
- оперативні (фіксують поточні зміни)⁴,

¹ Моніторинг земель : Методичні рекомендації для самостійної роботи студентів зі спецкурсу «Основи кадастру і моніторингу земель» / укладачі: доц. В. В. Тишковець, В. А. Пересадько, В. М. Опара, М. І. Квіташ. — Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. — 26 с. — С. 13–14.

² Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.] ; оформл. А. Мусина. — М. : Изд-во «Эксмо», 2007. — 688 с. — С. 305.

³ Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. — 600 с. — С. 209.

⁴ Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>. — Ч.5. п.2.

Моніторинг земель здійснюється з використанням відповідних способів одержання інформації і методів їх обробки: дистанційного зондування (космічна зйомка і спостереження, зйомка і дослідження з літаків та з використанням засобів малої авіації, тощо); наземної зйомки і спостереження; використання фондових даних.

Досліджені ознаки, принципи, функції та види моніторингу земель дають можливість розглядати його як особливу форму контрольно-наглядової діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері земельних відносин, а також як особливу процедуру організаційно-правового характеру, в якій реалізується спеціальна правосуб'єктність уповноважених на його здійснення осіб¹. Тож ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає необхідність чіткого регламентування та нормативного закріплення порядку реалізації процедури моніторингу.

Слід зауважити, що в сучасній адміністративно-правовій науці наразі не існує єдиної думки щодо визначення оптимальної структури процедури моніторингу земель. Так, у загальному порядку проведення моніторингу доквілля більшість сучасних науковців² зазвичай виділяють такі основні стадії: стадія збору інформації про стан відповідного явища, стадія її оцінки та стадія прогнозу як необхідного елемента, на основі якого приймаються відповідні

¹ Позняк Е. В. Правові засади здійснення моніторингу об'єктів підвищеної безпеки / Е. В. Позняк // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні : матеріали наук.-практ. круглого столу, 28 березня 2014 р., м. Київ / ред. кол. М. В. Краснова [та ін.] ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Чернівці : Кондратьєв А. В., 2014. — С. 65–68. — С. 65–66.

² Див.: Величко О. М. Основи екології та моніторинг довкілля / О. М. Величко, І. І. Дудич, Ю. О. Шпеник. — Ужгород : УжНУ, 2001. — 285 с. ; Моніторингові оцінювання складних соціально-економічних явищ розвитку регіону // НАН України. Ін-т регіональних досліджень НАН України ; наук. ред.: проф. Я. О. Побурка. — Львів, 2006. — 306 с.

управлінські рішення. Л. Перович та Л. Винарчик, аналізуючи концептуальні засоби формування кадастрового моніторингу, виділяють у порядку його здійснення схожі етапи: підготовчий етап, що полягає у зборі необхідної інформації, етап опрацювання інформації та аналітичний етап з видачею рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень¹. В. Горбатюк і К. Клименко у порядку організації моніторингу стану земель виділяють такі окремі етапи, що, в свою чергу, складаються з низки відповідних процесуальних дій:

- 1) підготовчий етап моніторингу стану земель;
- 2) виробничий етап моніторингу стану земель;
- 3) етап поповнення бази даних моніторингу стану земель;
- 4) етап представлення результатів моніторингу стану земель;
- 5) етап перевірки і вдосконалення системи моніторингу стану земель².

Т. Оверковська пропонує виокремлювати у процедурі моніторингу земель низку послідовних стадій, а саме: стадії збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки. Дослідниця підкреслює, що інформація, яка збирається та зберігається у системі моніторингу, використовується органами державної влади та місцевого самоврядування для розроблення науково

¹ Перович Л. М. Кадастровий моніторинг земель / Л. М. Перович, Л. В. Винарчик // Геодезія, картографія і аерофотознімання. — 2009. — Вип. 72. — С. 97–101.

² Горбатюк В. М. Організаційно-технологічні особливості здійснення моніторингу земель на регіональному рівні / В. М. Горбатюк, К. В. Клименко // Геодезія, картографія і аерофотознімання. — 2007. — Вип. 69. — С. 150–156.

обґрунтованих рекомендацій і в процесі своєчасного прийняття рішень щодо поліпшення охорони земель, а також дає можливість пред'являти до землевласників та землекористувачів вимоги щодо забруднення, виснаження, псування земель. У зв'язку з цим, на законодавчому рівні встановлюється певний порядок проведення моніторингу земель, який передбачає:

- 1) виконання спеціальних зйомок і обстежень землі;
- 2) виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю;
- 3) оцінку, прогноз, запобігання впливу негативних процесів¹.

Підсумовуючи існуючі підходи до визначення структури процедури моніторингу, пропонуємо визначити такі загальні стадії, що являють собою відносно самостійні і завершені частини процедури моніторингу земель, які, у свою чергу, складаються з окремих етапів, кожен з яких реалізує відповідні проміжні цілі, спрямовані на вирішення завдань даної стадії адміністративної процедури:

1. Підготовча стадія, що передбачає виконання низки процесуальних дій, об'єднаних у такі основні етапи:

1.1. Планування моніторингу. Даний етап передбачає визначення на підставі завдань моніторингу, закріплених у Положенні про моніторинг земель², Положенні про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського

¹ Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. — 2015. — № 1 (15). — С. 125–128.

² Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>. — П. 3.

призначення¹, Положенні про державну систему моніторингу довкілля², та відповідно до об'єкта моніторингу, яким є всі землі України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання земель, які залучені людиною в господарське або інше використання³, формування бази нормативних документів, що регламентують моніторинг земель і оцінку стану земельних ресурсів, обґрунтування режиму моніторингу стану земель, визначення загальних методичних і методологічних підходів до проведення моніторингу стану земель.

1.2. Розробка технології здійснення моніторингу. Відповідно до завдань моніторингу, на даному етапі відбуваються: техніко-економічне обґрунтування проведення моніторингу земель; розробка мережі спостережень моніторингу, визначення виконавців та їх функцій; розробка програми спостереження; визначення основних критеріїв та показників оцінювання стану земельних ресурсів; обрання методики обробки результатів про стан земель; розробка вимог до технологічного і програмного забезпечення моніторингу стану земель.

Згідно з чинним законодавством, система моніторингу земель ґрунтується на використанні існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу і функціонує на основі єдиного нормативного, організаційного, науково-методичного,

¹ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 2.2.

² Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 3.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. — П. 5 ст. 191.

методологічного і метрологічного забезпечення¹. Відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля, складовою якого є моніторинг земель, методологічне забезпечення об'єднання складових частин і компонентів системи моніторингу здійснюється на основі:

- єдиної науково-методичної бази щодо вимірювання параметрів і визначення показників стану довкілля, біоти і джерел антропогенного впливу на них;

- впровадження уніфікованих методів аналізу і прогнозування властивостей довкілля, комп'ютеризації процесів діяльності та інформаційної комунікації;

- загальних правил створення і ведення розподілених баз та банків даних і знань, картування і картографування екологічної інформації, стандартних технологій з використанням географічних інформаційних систем².

2. Практична стадія, яка містить у собі такі основні етапи:

2.1. Проведення підготовки суб'єктів моніторингу. На даному етапі процедури відбувається безпосередня організація проведення дослідження, зокрема, встановлення конкретних термінів проведення моніторингу та порядку використання інструментарію, формування штатів, комплектування їх необхідним устаткуванням, забезпечення інструкціями, засобами зв'язку.

¹ Див.: Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 11; Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 4.1.

² Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 13.

Важливою складовою даного етапу є узгодження запланованих дій між усіма суб'єктами моніторингу земель. Відповідно до норм чинного законодавства у даній сфері, взаємовідносини суб'єктів системи моніторингу мають ґрунтуватися на:

- взаємній інформаційній підтримці рішень, раціональному використанні природних ресурсів та екологічної безпеки;

- координації дій під час планування, організації та проведенні спільних заходів з моніторингу довкілля, виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

- ефективному використанні наявних організаційних структур, засобів спостережень за об'єктами довкілля та комп'ютеризації процесів діяльності;

- сприянні найбільш ефективному розв'язанню спільних завдань моніторингу;

- відповідальності за повноту, своєчасність і достовірність переданої інформації;

- колективному використанні інформаційних ресурсів та комунікаційних засобів;

- безкоштовному інформаційному обміні¹.

2.2. Проведення моніторингу (етап збору інформації). На даному етапі відповідно до плану безпосередньо відбуваються збір необхідних для аналізу стану земель даних (картографічних матеріалів, матеріалів агрохімічного, земельно-кадастрового, радіологічного, токсикологічного та інших обстежень), а також оцінка інформаційної достовірності наявних даних та проведення досліджень за оцінкою початкового і поточного стану

¹ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 18.

об'єктів моніторингу, виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю.

Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища¹. Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики².

Положенням про моніторинг земель визначається, що моніторинг земель складається із спостережень за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування), виявлення у ньому змін, а також проведення оцінки:

- стану використання земельних ділянок;
- процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами;
- стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд;
- процесів, пов'язаних з утворенням ярів, зсувів, з сільовими потоками, землетрусами, карстовими, кріогенними та іншими явищами;

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. — П. 5 ст. 191.

² Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350. — Ч. 3 ст. 5.

– стану земель населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, гноєсховищами, складами паливно-мастильних матеріалів, добрив, стоянками автотранспорту, захороненням токсичних промислових відходів і радіоактивних матеріалів, а також іншими промисловими об'єктами¹.

Відповідно до Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього середовища, моніторинг стану земель проводиться щодо:

– забруднення земель різного призначення, у тому числі зрошуваних та осушених, земель територій природно-заповідного фонду, рекреаційного призначення і територій населених пунктів;

– забруднення земель сільськогосподарського призначення;

– негативних процесів, пов'язаних із зміною родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення;

– зміни ландшафтів, зумовленої сільовими потоками, землетрусами, карстовими, криогенними та іншими явищами, а також процесами, пов'язаними з утворенням ярів та активізацією зсувів;

– стану берегових ліній річок, морів, озер, заток, водосховищ, лиманів, гідротехнічних споруд;

– небезпечного підвищення рівня ґрунтових вод (підтоплення) на території населених пунктів².

Положенням про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення встановлюється також, що моніторинг ґрунтів на землях

¹ Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — П. 3. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

² Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40.

сільськогосподарського призначення, як складова моніторингу земель, здійснюється шляхом:

- аналізу та узагальнення архівного (базового) фонду даних;

- ґрунтово-агрохімічного та еколого-меліоративного (суцільних і вибіркових) обстежень ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

- функціонування мережі стаціонарних ділянок та польових дослідів, на яких ведуться спеціальний, кризовий та науковий моніторинг ґрунтів і забезпечуються комплексні дослідження, контролю за властивостями ґрунтів, розроблення прогностичних моделей та ґрунтозахисних технологій;

- використання даних дистанційного зондування та глобальної системи визначення місцезнаходження досліджуваних ділянок¹.

Проведення моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення здійснюється в такому порядку:

- проведення ґрунтово-агрохімічного обстеження та агрохімічної паспортизації земельних ділянок;

- проведення вибіркових еколого-меліоративних обстежень ґрунтів на зрошуваних і осушуваних землях;

- проведення комплексних та спеціальних спостережень на стаціонарних контрольних ділянках за станом ґрунтів з метою вивчення процесів трансформації та міграції біогенних і хімічних речовин у ґрунтах, а також розроблення прогностичних моделей;

- ведення польових дослідів, на яких забезпечуються комплексні дослідження

¹ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 3.1.

властивостей ґрунтів, їх родючості (з урахуванням кількості та якості рослинницької продукції), ефективності застосування мінеральних добрив, хімічних меліорантів та інших агрохімікатів, а також розробляються ґрунтозахисні технології;

- створення та ведення інформаційних банків даних про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення та інформаційно-аналітичної системи для розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів, планування ґрунтозахисних та інших заходів у сфері охорони родючості ґрунтів;

- проведення комплексного аналізу та оцінки змін якісного стану ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення;

- виявлення негативних явищ і кризових територій, обґрунтування, планування заходів щодо їх усунення та підвищення родючості ґрунтів;

- підготовка доповіді про стан ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення¹.

3. Аналітична стадія, що складається з таких етапів:

3.1. Обробка інформації. На даному етапі відбуваються опрацювання зібраної інформації, її аналіз, узагальнення та інтерпретація, готується статистична та аналітична інформація про стан земель з метою прийняття відповідних управлінських рішень. Дана стадія передбачає оцінку реального стану земельного фонду за результатами обстежень. Стан земельного фонду оцінюється шляхом аналізу ряду послідовних спостережень і порівнянь

¹ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 3.4.

одержаних показників¹. Дані, одержані в результаті спостережень, використовуються суб'єктами системи моніторингу для подальшої обробки з метою отримання таких результатів:

- узагальнених за певний проміжок часу або на певній просторовій одиниці даних;
- узагальнених за множиною параметрів комплексних показників;
- оцінок стану земель;
- прогнозів стану земель і його змін;
- науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень².

Інформація, одержана під час спостережень за станом земель, узагальнюється по районах, містах, областях, Автономній Республіці Крим, а також по окремих природних комплексах і передається в пункти збору автоматизованої інформаційної системи відповідних управлінь земельних ресурсів³.

3.2. Представлення результатів. На підставі інтерпретації отриманих даних відбуваються розробка змісту і порядку представлення звітів за результатами моніторингу стану земель, а також прогнозування змін та підготовка рекомендацій щодо раціонального використання земельного фонду і запобігання впливу негативних процесів. Результати моніторингу земель мають враховуватись у подальшому плануванні й програмуванні контролюно-

¹ Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — П. 4. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

² Про затвердження Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02 : Наказ Мінекоресурсів України : від 21.08.2002 р., № 323 [Електронний ресурс]. — П. 6.6. — Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir238/dk238445.htm>.

³ Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 [Електронний ресурс]. — Пп. 7–8. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

наглядової діяльності, під час формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин. За результатами оцінки стану земель складаються звіти, прогнози та рекомендації, що подаються до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та Держгеокадастру для вжиття заходів до запобігання і ліквідації наслідків негативних процесів¹. Органи Держгеокадастру надають усім зацікавленим суб'єктам системи моніторингу інформацію про стан земельного фонду, структуру землекористування, трансформацію земель, заходи щодо запобігання негативним процесам і ліквідації їх наслідків². Результати моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення використовуються у процесі регулювання правових основ земельних відносин, при проведенні економічної та грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні розмірів плати за землю, плануванні заходів щодо відтворення родючості ґрунтів та підвищення урожайності сільськогосподарських культур, коригуванні агротехнологій, проведенні еколого-агрохімічного районування (зонування) території, визначенні зон виробництва сільськогосподарської продукції для виготовлення продуктів для дитячого та дієтичного харчування, розробленні рекомендацій щодо раціонального та екологічно безпечного застосування агрохімікатів³.

Отже, вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні

¹ Там само. — Ч. 3 п. 8.

² Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91. — П. 26.

³ Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922. — П. 3.5.

наразі потребує чіткого визначення та відповідного нормативного закріплення процедури моніторингу земель. Проте, забезпечення ефективного функціонування єдиної системи моніторингу є достатньо складним завданням, яке потребує вирішення цілого комплексу організаційних, технічних та інших проблем. До головних факторів, що зумовляють сьогодні низьку ефективність функціонування системи моніторингу, в Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, зокрема, віднесено: низький рівень уніфікації нормативно-методичної бази, технічного забезпечення та взаємодії її суб'єктів, а також недостатній обсяг фінансування робіт. Основними недоліками функціонування системи моніторингу є також:

- відсутність єдиної мережі спостережень;
- застаріле технічне і методичне забезпечення спостережень;
- відсутність сучасного технічного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів;
- неузгодженість окремих елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу;
- неповна відповідність нормативно-технічного та нормативно-правового забезпечення системи моніторингу сучасним вимогам¹.

Аналіз можливих шляхів розв'язання зазначених проблем дає підстави для висновку, що їх подолання можливе насамперед на основі створення нової мережі спостережень, проте, вирішення такого завдання потребує занадто великого фінансування. Тож, відповідно до положень Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в

¹ Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40. — П. 1.

Україні на період до 2020 року¹ та Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища², удосконалення процедури моніторингу земель пов'язується наразі з максимальним використанням існуючого потенціалу шляхом поетапного удосконалення організаційного, правового, методичного і технічного забезпечення системи моніторингу з урахуванням сучасних інформаційних потреб та рекомендацій Європейської економічної комісії ООН³.

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 р. було визначено, що для забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища (складовою якого є моніторинг земель), спрямованої на надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної, достовірної інформації про його стан, та з метою підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням чинного законодавства необхідно:

- проаналізувати інформаційні потреби системи державного управління;
- створити єдину мережу спостережень;
- здійснити оптимізацію, модернізацію і технічне забезпечення системи моніторингу;
- вдосконалити методологічне забезпечення проведення спостережень;

¹ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

² Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40.

³ Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40. — П. 3.

– інтегрувати інформаційні ресурси суб'єктів системи моніторингу і забезпечити функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, проведення аналізу і збереження екологічних даних¹.

Отже, перш за все, потребує свого вдосконалення організаційно-правове забезпечення ведення моніторингу земель, адже, як відзначають фахівці, сучасні проблеми здійснення моніторингу земель в Україні пов'язані насамперед з його організацією, що має забезпечити проведення всебічного і систематичного обліку й оцінки стану земель з метою захисту і поліпшення якості стану земель². При цьому, слід чітко визначити, прерогативою яких адміністративно-територіальних органів виконавчої влади є проведення тих або інших заходів моніторингу, які державні служби відповідають за реалізацію його напрямків та передають відповідну інформацію, встановити їх права, обов'язки і відповідальність³. Крім цього, потрібно удосконалити нормативно-правову базу проведення моніторингу земель, що є необхідною умовою ефективної протидії порушенням земельного законодавства та недотриманню норм раціонального землекористування⁴. Уявляються необхідними як удосконалення чинного порядку проведення моніторингу земель, закріпленого у Положенні про моніторинг земель, Положенні про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення та Положенні про державну систему моніторингу

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. — П. 4.1.

² Екологічні проблеми землеробства / І. Д. Примака, Ю. П. Манько, Н. М. Рідей та ін. ; за ред. І. Д. Примака. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 456 с. — С. 434.

³ Там само.

⁴ Добряк Д. С. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 4. — С. 5–10.

довкілля, та внесення відповідних змін і доповнень до розділу VII «Управління в галузі використання і охорони земель» Земельного кодексу України, норм Закону України «Про контроль за використанням і охороною земель» та ін., так і підготовка нових законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань контролю у сфері земельних відносин, зокрема, щодо:

- чіткого визначення мети і завдань моніторингу, методів його проведення;
- встановлення та нормативного закріплення основних стадій та етапів процедури моніторингу земель;
- чіткого закріплення повноважень суб'єктів реалізації даної процедури;
- визначення основних критеріїв і нормативів для оцінки стану земельних ресурсів і виявлення кризових ситуацій;
- розробки та відповідного законодавчого закріплення процедури участі України в міжнародних моніторингових дослідженнях щодо стану земель та ін.

Завдання забезпечення дієвого контролю з боку держави за раціональним використанням земель вимагає створення єдиної цілісної системи моніторингу всіх категорій земель, що, на думку багатьох дослідників, надасть можливість провадити не лише внутрішній моніторинг для потреб відповідних міністерств та відомств, а й загальний моніторинг навколишнього природного середовища в межах території України¹. Концепція Державної програми проведення моніторингу навколишнього

¹ Дис.: Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель — актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин / Д. В. Бусуйок // Вісник НАН України. — 2014. — № 4. — С. 84–88 ; Шарій Г. І. Державне регулювання земельних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Механізми державного управління» / Г. І. Шарій ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с. — С. 14.

природного середовища, зокрема, передбачає, що підвищення ефективності використання та зміцнення існуючого потенціалу служб спостережень суб'єктів системи моніторингу має відбуватися на основі задіяння нормативно-правових, економічних, фінансових, науково-експертних, інформаційно-освітніх та інших засобів, а також шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій, застосування засобів вимірювальної техніки, уніфікованих методик вимірювання, оптимізації показників спостережень і створення на їх основі єдиної мережі спостережень¹.

Удосконалення процедури здійснення моніторингу земель передбачає оптимізацію методики його проведення. За оцінками фахівців, наразі в Україні не існує єдиної методики проведення спостережень, що зумовлено відсутністю моніторингових мереж, а також сучасної інформаційної системи про стан природних ресурсів, зокрема, земельних. На думку науковців, вимогам моніторингу відповідає наразі лише агрохімічне обстеження земель сільськогосподарського призначення, здійснюване мережею регіональних центрів, за результатами якого проводиться паспортизація земельних ділянок з видачею агрохімічних паспортів². Проте, як зауважують більшість фахівців, агрохімічне обстеження не є моніторингом: паспортизація не дає повного уявлення про стан земель, вона проводиться не на постійних ділянках і за дуже обмеженим переліком показників, а орієнтована лише на оцінку окремих характеристик (поживного режиму ґрунту, реакції

¹ Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40. — П. 3.

² Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. — 2015. — № 1 (15). — С. 125–128.

ґрунтового розчину та деяких забруднювачів, тощо), не визначаючи інші численні фізичні, хімічні та біологічні показники¹. Т. Оверковська відзначає, що дані моніторингових систем дають змогу постійно коригувати як кількісні норми та нормативи, так і набір видів забруднень, що підлягають контролю. Достовірна і повна інформація щодо змін, які відбуваються у якісному стані земель, необхідна для оцінки ефективності землеохоронних програм та окремих заходів щодо охорони земель, а також коштів, що виділяються на зазначені цілі².

Відповідно до чинного законодавства, система моніторингу земель удосконалюється шляхом визначення та розробки стандартів і нормативів у галузі використання та охорони земель, у тому числі охорони та відтворення родючості ґрунтів³. Удосконалення методики дослідження з метою забезпечення повноти та точності моніторингової інформації шляхом розробки стандартів і нормативів має бути спрямоване на входження національної системи моніторингу земель до складу міжнародних систем моніторингу, що вимагає відповідного узгодження, гармонізації національних стандартів щодо проведення моніторингу стану земель з вимогами ЄС, розробки правових механізмів співробітництва національних і міжнародних систем моніторингу.

У Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища відзначається, що удосконалення системи моніторингу має на меті якнайповніше задоволення

¹ Петриченко В. Моніторинг земель як рятівний круг / В. Петриченко, С. Балюк, В. Медведєв // Урядовий кур'єр. — 2014. — 12 квітня. — № 68. — С. 8.

² Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. — 2015. — № 1 (15). — С. 125–128.

³ Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України : від 19.09.2007 р., № 1158 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 73. — Ст. 2715.

інформаційних потреб суспільства, що, зокрема, передбачає розроблення спеціальних програм для отримання інформації, пов'язаної з надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру, транскордонним моніторингом, тощо. З метою забезпечення збирання, збереження, оброблення та аналізу даних і підготовки необхідної інформації мають створюватись центри на загальнодержавному і регіональному рівнях, а також на рівні суб'єктів системи моніторингу, які здійснюватимуть розроблення програм та координацію їх виконання¹. Завдання забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів та взаємодії суб'єктів системи моніторингу потребує також створення єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, аналізу і зберігання даних. Для збереження даних моніторингу та подальшої роботи з ними мають бути створені розподілені бази даних і комплексні банки інформаційних ресурсів². Успішне вирішення зазначених завдань передбачає також вдосконалення необхідних технічних засобів та відповідного програмного забезпечення проведення моніторингу земель, що надасть можливість органам державної влади та місцевого самоврядування, громадським і міжнародним організаціям своєчасно отримувати обґрунтовану, об'єктивну і достовірну інформацію про стан навколишнього природного середовища³.

Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 р. одним із інструментів зміцнення системи моніторингу навколишнього природного середовища, складовою якої є система

¹ Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40. — П. 4.

² Там само.

³ Там само. — П. 6.

моніторингу стану земель, визначено посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та управління даними в рамках функціонування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища як основи для прийняття управлінських рішень¹. Тож удосконалення процедури моніторингу земель в Україні передбачає необхідність розроблення і впровадження комплексу механізмів узгодження взаємодії та координації усіх суб'єктів проведення моніторингу із застосуванням єдиної системи методів і технологій під час планування, організації та проведення спостережень і спільних заходів, що сприятиме оперативному реагуванню місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на виникнення або загрозу виникнення надзвичайних ситуацій та належному контролю за їх розвитком і ліквідацією наслідків².

Висновки до розділу 4

З'ясовано, що існуюча система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні знаходиться у недосконалому стані, є малоефективною через низку суттєвих недоліків і потребує вдосконалення та адаптації до сучасних соціально-економічних реалій. Ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. — П. 4.

² Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40. — П. 6.

відносин як співвідношення між фактичним результатом контролю й тими соціальними цілями, на досягнення яких він був спрямований, має надзвичайно важливе значення для розвитку усієї земельної галузі і може бути визначена за допомогою низки соціальних, економічних та юридичних критеріїв.

Встановлено, що одним із головних показників ефективності контрольно-наглядової діяльності є ступінь нормативно-правового забезпечення використання та охорони земель, тож якість реформування земельної галузі багато в чому залежить саме від успішності удосконалення правових норм, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у даній сфері, зокрема, точного визначення та закріплення правового статусу основних суб'єктів контрольної діяльності у даній сфері, чіткого регламентування форм і методів контролю у сфері земельних відносин шляхом їх систематизації, групування у відповідні стадії та етапи, законодавчого врегулювання самоврядного та громадського видів контролю за використанням і охороною земель в Україні, закріплення юридичних гарантій законності контрольно-наглядової діяльності та ін.

З'ясовано, що сучасна інституціональна структура державного контролю у сфері земельних відносин характеризується відсутністю необхідної чіткості у визначенні повноважень контролюючих органів, що призводить до дублювання функцій з реалізації земельної політики Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Міністерством екології та природних ресурсів України, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та іншими

центральними органами виконавчої влади, до повноважень яких відносяться відповідні питання здійснення контролю у сфері земельних відносин. Наголошується, що подальше 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.

Встановлено, що 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 даній галузі в межах Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як єдиного органу контролю за використанням і охороною земель, що дозволить вирішити питання усунення дублювань між органами виконавчої влади по земельному та екологічному контролю.

Визначено, що завдання забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає вдосконалення заходів щодо усунення порушень і запобігання правопорушенням земельного законодавства. З'ясовано, що розвиток законодавства України в частині адміністративної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин відбувається шляхом посилення відповідальності за окремі види порушень та розширення переліку видів порушень, за які настає адміністративна відповідальність. До ключових завдань із вдосконалення заходів по усуненню порушень земельного законодавства віднесено посилення відповідальності за використання земельних ділянок без оформлення

права власності та запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням при приватизації земельних ділянок. Наголошується, що прийняття відповідних змін до законодавства України сприятиме скороченню строків оформлення у власність земельних ділянок, здешевленню процедури виготовлення документації із землеустрою, а також зменшенню правопорушень у сфері використання і охорони земель та збільшенню надходжень до державного і місцевого бюджетів. Підкреслюється, що вирішення завдання підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин потребує також чіткого визначення юридичної відповідальності юридичних осіб як самостійної групи суб'єктів земельних правовідносин з визначенням основних рис, які мають бути врегульовані нормами адміністративного права та закріплені окремими положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення. Підвищенню ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин сприятимуть також профілактика адміністративних правопорушень у земельних відносинах та застосування відновлювальних заходів впливу.

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. Тож до пріоритетних напрямів розвитку та вдосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні слід віднести розробку та відпрацювання механізмів, спрямованих на забезпечення децентралізації у даній галузі, головним завданням якої є збереження і ефективне використання земель у довгостроковій перспективі шляхом перетворення місцевих громад на повноцінних власників

відповідних територій. Відповідно до принципу децентралізації у сфері земельних відносин, уявляється необхідним суттєве скорочення кількості органів, які можуть розпоряджатись землями за межами населених пунктів. Таким чином, удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин виявляється безпосередньо пов'язаним із питаннями перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та забезпечення належного громадського і самоврядного контролю у даній сфері.

Відзначено, 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. Тож наразі очевидно є необхідність якнайшвидшої розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють положення про самоврядний та громадський контроль у сфері земельних відносин.

Встановлено, що національне законодавство, яке регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, пройшло достатньо складний шлях становлення та розвитку. Аналіз і систематизація основних джерел чинної нормативно-правової бази України дозволили виділити такі етапи еволюції системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні:

1) 1991–2000 рр. — становлення загальних засад державного контролю за використанням та охороною земель в Україні. Зміст цього етапу становить початок реформування земельних правовідносин —

формування законодавчої бази, необхідної для проведення реформування земельних відносин в Україні (1991–1995 рр.), утворення спеціально уповноважених органів щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель, прийняття, відповідно до Конституції України, низки нормативних актів, що встановлювали і закріплювали нові принципи та методи контрольної діяльності у сфері земельних відносин в Україні (1996–2000 рр.);

2) 2001–2014 рр. — розвиток системи правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. Зміст даного етапу становить остаточне визначення основних засад контрольно-наглядової діяльності відповідно до Земельного кодексу України — базового документу, що окреслив основні напрями земельної політики держави, у тому числі й щодо контролю у земельній сфері (2001–2005 рр.), створення дієвого механізму регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами, прийняття низки законів і підзаконних актів, що визначили основні види, форми і засоби контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні (2006–2014 рр.).

Стверджується, що на сьогоднішній день в Україні в цілому створено необхідну нормативно-правову базу для належної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, затверджено необхідні державні цільові програми, триває виконання державних програмних документів у даній сфері. Проте, зауважується, що наразі існує ціла низка чинників, які суттєво гальмують розвиток правового забезпечення земельних правовідносин в Україні, у тому числі й щодо закріплення та регулювання контрольно-наглядової діяльності у даній галузі. Тож новий етап реформування земельних відносин потребує внесення змін до цілої низки нормативно-правових актів, у тому числі й

щодо регламентації та забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній галузі. Аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини в Україні, свідчить, що для вирішення проблем, які виникають у процесі регулювання контрольно-наглядової діяльності у даній сфері, потрібні подальше вдосконалення і розвиток правової бази, зокрема, внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, прийняття нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів, спрямованих на регламентацію контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. До основних напрямків вдосконалення національного законодавства, що регламентує контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, на сучасному етапі слід віднести: систематизацію та узгодження нормативних актів, які стосуються контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин на усіх рівнях; розвиток нормативно-правової бази у частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства; законодавче розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами і здійснення контролю у сфері земельних відносин; вдосконалення норм чинного законодавства, що регулюють питання реалізації процедур контролю у сфері земельних відносин; законодавче забезпечення створення та діяльності координаційних органів щодо здійснення контролю за використанням і охороною земель в Україні, гармонізацію національної законодавчої бази щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин із стандартами Європейського Союзу та ін.

Загальне завдання адміністративно-правового забезпечення належного рівня контрольно-наглядової

діяльності у сфері земельних відносин вимагає удосконалення існуючих механізмів реалізації відповідних адміністративних процедур контролю, оптимізації їх структури та функціональних зв'язків. Одним із найбільш дієвих заходів контролю за додержанням законодавства у сфері земельних відносин та забезпеченням раціонального використання земельних ресурсів, збереження їх якісного стану є моніторинг земель, адже прийняття ефективних управлінських рішень щодо дотримання норм чинного законодавства залежить у першу чергу від наявності точних, науково обґрунтованих даних про якісний стан земель та зміни, що в них відбуваються.

Визначено, що моніторинг земель, як складова частина державної системи моніторингу довкілля, являє собою систему спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Сутність моніторингу полягає в спостереженні за динамікою процесів, що відбуваються у земельній сфері, з метою виявлення причин і джерел негативних змін, прийняття науково обґрунтованих рішень по вдосконалюванню законодавства, внесенню необхідних корективів у правовий режим земель і порядок землекористування щодо забезпечення законності у сфері земельних відносин. До основних елементів процедури моніторингу земель віднесені такі стадії: 1) підготовча стадія (планування моніторингу, розроблення технології здійснення моніторингу); 2) практична стадія (проведення підготовки суб'єктів моніторингу, збір інформації та її попередня оцінка); 3) аналітична стадія (обробка інформації та представлення результатів).

Зазначено, що забезпечення ефективного функціонування єдиної системи моніторингу є

складним завданням, яке потребує вирішення цілого комплексу організаційних, технічних та інших проблем. До основних напрямків вдосконалення системи моніторингу земель в Україні віднесено: створення єдиної цілісної системи моніторингу; вдосконалення організаційно-правового забезпечення моніторингу — чітке визначення мети і завдань моніторингу, оптимізацію методики його проведення, визначення основних критеріїв і нормативів для оцінки стану земельних ресурсів, встановлення і нормативне закріплення основних стадій та етапів моніторингу земель; посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та управління ними в рамках державної системи моніторингу земель в Україні, забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів; розробку та відповідне законодавче закріплення процедури участі у міжнародних моніторингових дослідженнях щодо стану земель та гармонізацію національних стандартів із міжнародними з метою входження національної системи моніторингу земель до складу міжнародних систем та ін.

ВИСНОВКИ

У монографічному дослідженні на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, а також узагальнення практики їх реалізації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми — визначення сутності та особливостей контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що лягло в основу вироблення відповідної концепції, а також пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення їх адміністративно-правових засад.

Контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин визначено як таку, що здійснюється державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, які наділені різним обсягом контрольно-наглядових повноважень з метою забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства.

Аргументовано, що ознаками контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є такі: 1) має власну мету — забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, та власні завдання, серед яких: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин; забезпечення раціонального та ефективного використання земельних ресурсів; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних

заходів щодо їх усунення, притягнення винних до відповідальності; виявлення факторів, що сприяють виникненню недоліків у сфері земельних відносин, розроблення заходів щодо їх подолання, а також накопичення позитивного досвіду з метою його подальшого розповсюдження; 2) її об'єктом є всі землі в межах території України; предметом — різні види земельних відносин; 3) здійснюється державними, самоврядними і 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 і громадських органів, та контрольно-наглядових, що передбачають сукупність контрольних і наглядових повноважень одночасно.

Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин визначено як основні ідеї, положення, вимоги, що є обов'язковими для виконання її суб'єктами і стосуються всіх організаційно-правових основ їх утворення та всіх видів, форм, напрямів і методів функціонування. На підставі аналізу законодавчих актів та наукової літератури виокремлено 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'єкта, об'єкта та предмета. До загальних принципів контрольно-наглядової діяльності віднесено принципи законності, верховенства права, гласності, свободи, гуманізму, справедливості, рівності перед законом, участі населення в державному управлінні, відповідальності. До спеціальних принципів запропоновано віднести: науковість, плановість, систематичність, об'єктивність, професіоналізм, спеціалізацію,

комплексність, неупередженість, дієвість, оперативність, офіційність, принцип взаємодії, економічність.

Доведено, що найбільшу теоретичну та практичну цінність має класифікація контрольно-наглядової діяльності за суб'єктом її здійснення, відповідно до якого доцільно виокремлювати: 1) державну контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин; 2) самоврядну контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин; 3) громадську контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин. Зазначено, що ці види контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, які здійснюються державними, самоврядними та громадськими суб'єктами, передбачають використання й інших її видів, а саме: парламентської, президентської, з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів, громадських організацій; зовнішньої або внутрішньовідомчої контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; постійної або тимчасової; попередньої, поточної чи подальшої; гласної чи негласної; одноосібної чи колективної; загальної чи спеціальної; відомчої, міжвідомчої чи надвідомчої, тощо.

Встановлено, що ефективність контрольно-наглядової діяльності із забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України залежить від паритетного використання її основних видів (державної, самоврядної та громадської), адже применшення ролі однієї із них призводить до отримання необ'єктивної та недостовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин.

Розглядаючи земельні відносини як об'єкт адміністративно-правового регулювання, уявляється доцільним визначати їх не лише як особливі відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними особами і громадянами з приводу володіння, користування та розпорядження землею, але й як відносини з приводу регулювання відносин у даній сфері, у тому числі щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель, їх моніторингу, щодо дотримання усіма учасниками правовідносин земельного законодавства України, а також щодо застосування юридичної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин та ін. Підкреслено необхідність законодавчого уточнення поняття земельних відносин шляхом включення до їх складу зазначених видів земельних відносин, які здебільшого мають адміністративно-правовий характер.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої особливості. Адміністративно-правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо упорядкування системи державного управління з метою здійснення регулюючого впливу на земельні правовідносини. Органи влади від імені держави здійснюють низку функцій у сфері регулювання земельних відносин, серед яких особливе місце займає функція контролю та нагляду як основних засобів забезпечення законності у даній сфері. Наголошено, що створення ефективної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених державою цілей і завдань у даній сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

Розглянуто проблему співвідношення, розмежування і взаємодії приватноправових та публічно-правових (адміністративних) засад регулювання земельних відносин, адже значна частина земельних відносин регулюється за допомогою адміністративного права, для якого є характерними відносини влади і підпорядкування та використання заходів примусу. У застосуванні імперативних методів регулювання виявляється тісний зв'язок адміністративного і земельного права, проте, предмети правового регулювання даних галузей вказують на їх принципові розходження. Відповідно до специфіки правового регулювання, до предмета адміністративного права віднесено регулювання діяльності державних органів виконавчої влади у сфері управління та організації раціонального використання і охорони земельних ресурсів. Виходячи з того, що сучасні земельні правовідносини регулюються як адміністративним законодавством, так і законодавством, яке містить у собі, поряд із нормами публічного, норми приватного права, відзначається, що регулювання земельних відносин має базуватись на положеннях адміністративного права та державного управління, насамперед у частині забезпечення контрольної-наглядової діяльності у даній сфері.

Констатовано, що в умовах реформи системи адміністративного управління, що відбувається наразі в Україні, належне забезпечення реалізації прав учасників земельних відносин та ефективного використання земельних ресурсів неможливе без створення дієвого механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин, який визначено як систему засобів, за допомогою яких забезпечуються впорядкування суспільних відносин, їх відповідність вимогам правових норм. Особливості функціонування механізму регулювання земельних

відносин розкриваються через його основні складові елементи, якими є мета, завдання, принципи, функції, методи та інструменти. Зазначено, що побудова дієвого, збалансованого механізму адміністративно-правового регулювання земельних відносин має на меті забезпечення усталеного функціонування системи земельних відносин, спрямування їх розвитку на досягнення єдиних загальнодержавних цілей у даній сфері.

Обґрунтовано, що одним із найбільш важливих засобів захисту земельних правовідносин є контроль за додержанням норм чинного законодавства, виявлення порушень та притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, яка постає правовою гарантією законності у сфері земельних відносин і являє собою застосування уповноваженими державними органами санкцій, передбачених адміністративно-правовими нормами, до фізичних і юридичних осіб, які порушили вимоги у сфері земельних відносин. До заходів забезпечення ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення у земельній сфері віднесено: виявлення і усунення розбіжностей (невідповідностей, протиріч, дублювань) у чинному законодавстві як щодо переліку порушень, за які настає адміністративна відповідальність, так і щодо формулювання самих складів правопорушень, які потребують розширення і уточнення; запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення у сфері земельних відносин, що передбачає чітке нормативне закріплення видів стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб, а також визначення порядку відшкодування шкоди; посилення відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері земельних відносин, що передбачає посилення санкцій у разі повторного скоєння правопорушень, а також розширення кола

видів стягнень за правопорушення; впровадження заходів профілактики адміністративних правопорушень у земельних відносинах, а також застосування відновлювальних заходів впливу у даній сфері.

Виявлено, що з метою здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, ефективної реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, а також запобігання правопорушенням у сфері земельних відносин та вжиття заходів щодо ліквідації виявлених правопорушень у даній сфері було за роки незалежності в Україні розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів, кожен з яких має власні визначені цілі та зміст. Відзначено, що основою правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є адміністративне законодавство, адже переважна більшість правових норм, які регламентують дану діяльність, є саме адміністративно-правовими.

Акцентовано увагу на тому, що в цілому правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин відповідає існуючим потребам суспільства і держави, проте, в умовах реформування земельної галузі, що потребує нових форм і методів адміністративно-правового регулювання земельних відносин, відзначено велику кількість питань, які вимагають доопрацювання та вдосконалення.

Наголошується, що наразі в Україні існує 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, віднесено 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 у галузі використання та охорони земель, належать центральні органи виконавчої влади, до повноважень яких відноситься регулювання відповідних аспектів 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, а також 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. Наголошено, що система державних суб'єктів контролю у сфері земельних відносин потребує узгодження відповідно до принципів координації, субординації та підпорядкування у взаємодії з метою реалізації загального завдання — дотримання законності і правопорядку у сфері земельних відносин.

Аналіз основних наукових досліджень і чинних нормативно-правових актів, що регулюють контрольну-наглядову діяльність у сфері земельних відносин в Україні, дозволив відзначити велику кількість форм контролю, які використовуються при регулюванні даних правовідносин. Найпоширенішими з них є перевірка й спостереження (моніторинг), безпосередне

проведення яких регулюється самостійними нормативно-правовими актами. Зазначено, що кожна з розглянутих форм контролю має свої особливості застосування, але у сукупності вони спрямовані на досягнення поставленої мети й реалізацію завдань контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Доведено, що реалізація основних форм державного контролю у сфері земельних відносин потребує певної процедури як урегульованої адміністративно-правовими нормами сукупності послідовних та взаємопов'язаних дій, спрямованих на забезпечення реалізації контрольних повноважень суб'єктами державного контролю. Аналіз сучасних наукових підходів до визначення структури контрольних процедур, а також аналіз норм законодавства України, які регулюють порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дав можливість відзначити, що державний контроль здійснюється в певному порядку та за відповідними стадіями, які можуть відрізнятися одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії, але у своїй сукупності становлять єдину процедуру контролю. Виділено такі стадії реалізації процедури державного контролю у сфері земельних відносин: 1) передконтрольна (підготовча) стадія (прийняття рішення про проведення контролю, планування контрольної діяльності (визначення мети і завдань контролю, складання плану, вибір форм і методів); повідомлення підконтрольного суб'єкта про проведення відповідного заходу контролю); 2) стадія проведення контролю (безпосереднє здійснення контрольних повноважень, закріплених у нормативних актах, збір необхідних даних згідно з метою і завданнями перевірки; аналіз та оцінка

отриманих даних); 3) завершальна стадія (узагальнення результатів контрольного заходу, його документальне оформлення; прийняття рішень про вжиття контрольних заходів за підсумками контролю; оскарження рішень контролюючого органу).

Аргументовано, що чинна система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні знаходиться у недосконалому стані, є малоефективною через низку суттєвих вад і потребує вдосконалення та адаптації до сучасних соціально-економічних реалій. Встановлено, що одним із головних показників ефективності контрольно-наглядової діяльності є якість нормативно-правового забезпечення використання та охорони земель. Таким чином, реформування земельної галузі безпосередньо залежить від удосконалення правових норм, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у даній сфері, зокрема, від точного визначення та закріплення правового статусу основних суб'єктів контрольної діяльності у даній сфері, чіткого регламентування форм і методів контролю у сфері земельних відносин шляхом їх систематизації, групування у відповідні стадії та етапи, законодавчого врегулювання самоврядного та громадського видів контролю за використанням і охороною земель в Україні, закріплення юридичних гарантій законності контрольно-наглядової діяльності та ін.

Встановлено, що сучасна інституціональна структура державного контролю у сфері земельних відносин характеризується відсутністю необхідної чіткості у визначенні повноважень контролюючих органів, що призводить до дублювання функцій з реалізації земельної політики органами виконавчої влади різного рівня, до повноважень яких відноситься здійснення контролю у сфері земельних

відносин. Наголошено, що 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. Підкреслюється, що удосконалення структури державного контролю у сфері земельних відносин, усунення існуючих дублювань контрольних функцій у діяльності органів виконавчої влади різних рівнів вимагає скорочення існуючих контрольно-наглядових органів влади і концентрації повноважень щодо контролю у даній галузі в межах Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як єдиного органу контролю за використанням і охороною земель.

Визначено, що завдання забезпечення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає вдосконалення заходів щодо усунення порушень і запобігання правопорушенням земельного законодавства. До ключових завдань із вдосконалення заходів по усуненню порушень земельного законодавства віднесено посилення адміністративної відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок та використання земельних ділянок без оформлення права власності, використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, а також запровадження ефективних механізмів запобігання зловживанням при приватизації земельних ділянок.

Констатовано, що 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. Відповідно до принципу децентралізації,

удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин виявляється безпосередньо пов'язаним із питаннями перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та забезпечення належного громадського і самоврядного контролю у даній сфері.

Обґрунтовано, що на сьогоднішній день в Україні в цілому створено необхідну нормативно-правову базу для належної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, затверджено необхідні державні цільові програми, триває виконання державних програмних документів у даній сфері. Аналіз і систематизація основних джерел нормативно-правової бази України дозволили виділити два основні етапи еволюції системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні (1991–2000 рр. — становлення загальних засад контролю за використанням і охороною земель в Україні; 2001–2014 рр. — розвиток системи правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин), які, у свою чергу, можна поділити на окремі змістові етапи: 1) 1991–1995 рр.; 2) 1996–2000 рр.; 3) 2001–2005 рр.; 4) 2006–2014 рр.

До основних напрямків вдосконалення національного законодавства, що регламентує контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, на сучасному етапі віднесено: систематизацію та узгодження нормативних актів, які стосуються контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин на усіх рівнях; розвиток нормативно-правової бази у частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства; законодавче розмежування повноважень органів державної влади

і місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами і здійснення контролю у сфері земельних відносин; вдосконалення норм чинного законодавства, що регулюють питання реалізації процедур контролю у сфері земельних відносин; законодавче забезпечення створення і діяльності координаційних органів щодо здійснення контролю за використанням і охороною земель в Україні, гармонізацію національної законодавчої бази щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин із стандартами Європейського Союзу та ін.

Виявлено, що загальне завдання адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин вимагає удосконалення адміністративних процедур контролю, оптимізації їх структури і функціональних зв'язків. Одним із найдієвіших заходів контролю за додержанням законодавства у сфері земельних відносин є моніторинг земель, що, як складова частина державної системи моніторингу довкілля, являє собою систему спостереження за станом земельного фонду з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. До основних елементів процедури моніторингу земель віднесені такі стадії: 1) підготовча (планування моніторингу, розробка технології здійснення моніторингу); 2) практична (проведення підготовки суб'єктів моніторингу, збір інформації та її попередня оцінка); 3) аналітична (обробка інформації та представлення результатів).

До основних напрямків вдосконалення системи моніторингу земель в Україні віднесено: створення єдиної системи моніторингу; вдосконалення організаційно-правового забезпечення моніторингу — чітке визначення мети і завдань моніторингу, оптимізацію методики його проведення, визначення

основних критеріїв і нормативів для оцінки стану земельних ресурсів, нормативне закріплення основних стадій та етапів моніторингу земель; посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та управління даними, забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів; розробку та відповідне законодавче закріплення процедури участі у міжнародних моніторингових дослідженнях щодо стану земель та гармонізацію національних стандартів із міжнародними з метою входження національної системи моніторингу земель до складу міжнародних систем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Персонал. — 2005. — № 4. — С. 76–81.

2. Аграрное, земельное и экологическое право Украины. Общие части учебных курсов : учебное пособие / авт. кол.: Е. С. Бердников, Н. С. Гавриш, Е. Д. Глотова и др. ; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. А. Погребного и канд. юрид. наук, доц. И. И. Каракаша. — Х. : ООО «Одиссей», 2000. — 368 с.

3. Адиханов Ф. Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли / Ф. Х. Адиханов // Государство и право. — 2001. — № 1. — С. 32–39.

4. Адиханов Ф. Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф. Х. Адиханов ; под ред. С. Б. Байсалова. — Томск : Изд-во Томского ун-та, 1989. — 272 с.

5. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. — М. : Спарк, 2003. — 464 с.

6. Административное право Украины : учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. — 2-е изд., перераб. и доп. — Х. : Право, 2003. — 576 с.

7. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Юрид. думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с.

8. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2000. — 528 с.

9. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

10. Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алёхин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов ; под ред. А. П. Алёхина. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. — 608 с.

11. Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства / В. І. Андрейцев // Юридичний журнал. Законодавство України. Науково-практичні коментарі. — 2002. — № 4. — С. 10–22.

12. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право» / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 42 с.

13. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 390 с.

14. Анисимов А. П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений / А. П. Анисимов // Журнал российского права. — 2004. — № 4. — С. 67–70.

15. Антіпова Л. І. Залучення зарубіжного досвіду організації земельно-орендних відносин / Л. І. Антіпова // Економіка АПК. — 2007. — № 1. — С. 147–153.

16. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с.

17. Бавбекова Е. А. Правова основа державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах / Е. А. Бавбекова // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. — Сімферополь, 2005. — Вип. 7. — С. 86–90.

18. Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46.

19. Байтин М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин, О. В. Яковенко // Журнал российского права. — 2000. — № 8. — С. 47–51.

20. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1996. — 368 с.

21. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2007. — 816 с.

22. Бевзенко В. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів / В. Бевзенко // Адміністративне право і процес. — 2014. — № 2 (8). — С. 198–218.

23. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. — К. : Прецедент, 2010. — 475 с.

24. Бобкова А. Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности / А. Г. Бобкова. — Донецк : Юго-восток, 2000. — 308 с.

25. Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.]; оформл. А. Мусина. — М. : Изд-во «Эксмо», 2007. — 688 с.

26. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М, 2003. — 704 с.

27. Бондар А. В. Класифікація державного контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності / А. В. Бондар // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 100–103.

28. Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бондар Олександр Григорович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2005. — 222 с.

29. Бондарчук Н. В. Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н. В. Бондарчук // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Том 24 (63). — С. 407–411.

30. Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління [Електронний ресурс] / О. П. Ботезат // Держава та регіони. Серія : Державне управління. — 2009. — № 4. — С. 20–23. — Режим доступу : <http://firearticles.com/derjavnepravlinnya/90-zemelni-resursi-yak-obyekt-derzhavnogo-upravlinnya-botezat-o-p.html>.

31. Будзилович І. Фактори негативного впливу на правове забезпечення земельної реформи в Україні / І. Будзилович, А. Юрченко // Право України. — 1998. — № 7. — С. 24–29.

32. Бусуйок Д. В. Законодавче та правове регулювання моніторингу земель в Україні /

Д. В. Бусуйок // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 8. — С. 56–59.

33. Бусуйок Д. В. Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг / Д. В. Бусуйок // Часопис Київського ун-ту права. — 2009. — № 3. — С. 188–194.

34. Бусуйок Д. В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони землі / Д. В. Бусуйок // Часопис Київського ун-ту права. — 2010. — № 3. — С. 210–214.

35. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель — актуальні напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин / Д. В. Бусуйок // Вісник НАН України. — 2014. — № 4. — С. 84–88.

36. Варламов А. А. Государственное регулирование земельных отношений : учебник для вузов / А. А. Варламов, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун, В. С. Шаманаев ; ред.: А. А. Варламов, В. С. Шаманаев. — М. : Колос, 2000. — 264 с.

37. Величко О. М. Основи екології та моніторинг довкілля / О. М. Величко, І. І. Дудич, Ю. О. Шпенник. — Ужгород : УжНУ, 2001. — 285 с.

38. Вельський К. С. Феноменология административного права / К. С. Вельський. — Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. — 143 с.

39. Вибірковий огляд світового досвіду з організації контролю за використанням та охороною земельних та водних ресурсів : підготовлений Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та Корпорацією «Виклики тисячоліття» (MCC) в рамках Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям USAID | TIBA [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.tiba.org.ua/files/Soil_and_Water_Protection_UKR.pdf.

40. Виговська Н. Г. Актуальні проблеми громадського контролю в сфері земельних відносин [Електронний ресурс] / Н. Г. Виговська, О. А. Стебляно // Всеукраїнська конференція «Фінансова безпека аграрного бізнесу» : тези виступів. — ЖДТУ, 2014. — С. 113–115. — Режим доступу : <http://eztuir.ztu.edu.ua/8450/>.

41. Виговська Н. Державний фінансовий контроль у системі регулювання земельних відносин / Н. Виговська, О. Стебляно // Галицький економічний вісник. — 2012. — № 4 (37). — С. 104–111.

42. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Ін Юре, 2002. — 668 с.

43. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учебн. пособие для вузов / Н. В. Витрук. — М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1998. — 383 с.

44. Вишиванюк М. В. Моніторинг земель сільськогосподарського призначення / М. В. Вишиванюк, В. Х. Брус, І. Ф. Баланюк, П. Є. Матковський // Сталий розвиток економіки. — 2011. — № 5. — С. 3–7.

45. Вівчаренко О. А. Гарантії права власності на землю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Вівчаренко Олег Антонович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2005. — 199 с.

46. Вірченко О. В. Державне регулювання земельних відносин в умовах формування ринку земель сільськогосподарського призначення / О. В. Вірченко // Бізнес Інформ. — 2013. — № 10. — С. 207–211.

47. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб / К. Г. Волинка. — К. : МАУП, 2003. — 240 с.

48. Воронова О. В. Підстави набуття права власності на житло : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Воронова Ольга Василівна ; НАН України ;

Ин-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2005. — 210 с.

49. Галиновская Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений : монография / Е. А. Галиновская. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; юр. фирма «КОНТРАКТ», 2009. — 320 с.

50. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу [Електронний ресурс] / Н. В. Галіцина // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 163–177. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.

51. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. — Х. : Фоліо, 2002. — 176 с.

52. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Гаращук ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 38 с.

53. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 412 с.

54. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України : навч. посібник / А. П. Гетьман. — Х. : Основа, 1998. — 208 с.

55. Головатий М. Ф. Соціальна політика і соціальна робота : термінол.-понятійн. словник / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. — К. : МАУП, 2005. — 560 с.

56. Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Головач Андрій Володимирович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2011. — 535 с.

57. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. — К. : Аванпост-прим, 2004. — 200 с.

58. Горбатюк В. М. Організаційно-технологічні особливості здійснення моніторингу земель на регіональному рівні [Електронний ресурс] / В. М. Горбатюк, К. В. Клименко // Геодезія, картографія і аерофотознімання. — 2007. — Вип. 69. — С. 150–156. — Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/1459/1/23.pdf>.

59. Горбунова Л. Конституційні засади забезпечення законності у нормотворчості / Л. Горбунова // Право України. — 2004. — № 7. — С. 15–20.

60. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит., 1987. — 176 с.

61. Господарський кодекс України : Закон України : від 16.01.2003 р., № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19–20, 21–22. — Ст. 144.

62. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Кобзаренко. — М. : Статут, 2000. — 912 с.

63. Гринько С. В. Правові аспекти реєстрації прав на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Гринько Сергій Валерійович ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2003. — 183 с.

64. Гриценко Г. М. Роль органів місцевого самоуправління в управленні земельними відносинами / Г. М. Гриценко, Н. В. Вайцель //

Вестник Алтайского гос. аграрного ун-та. — 2010. — № 7 (69). — С. 113–116.

65. Гуревський В. К. Земельне право як самостійна галузь права та його співвідношення із суміжними галузями права [Електронний ресурс] / В. К. Гуревський // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — Вип. 22. — С. 719–723. — Режим доступу : <http://apdr.in.ua/v22/132.pdf>.

66. Дамдын О. С. Поняття, задачі и види моніторингу земель / О. С. Дамдын // Молодой ученый. — 2012. — № 1, Т. 2. — С. 165–166.

67. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. [для вузів] / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.

68. Денисенко І. Сутність управління земельними ресурсами [Електронний ресурс] / І. Денисенко // Економіка природо-користування і охорони довкілля : [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. — 261 с. — С. 234–240. — Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/archiv/2011/Denysenko.pdf>.

69. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.

70. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

71. Дёмин А. А. Административное право : курс лекций / А. А. Дёмин. — М. : Зерцало-М, 2002. — 380 с.

72. Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського

призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С. А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 20 с.

73. Добряк Д. С. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 4. — С. 5–10.

74. Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права российской Федерации при переходе к рыночной экономике / В. А. Дозорцев // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 26–35.

75. Другак В. М. Нова парадигма управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні / В. М. Другак, Р. М. Курильців, Н. А. Третяк // Земельне право України: теорія і практика. — 2012. — № 2. — С. 14–21.

76. Екологічне право України : підручник для студентів юрид. вищ. навч. закл. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2005. — 384 с.

77. Ерофеев Б. В. Земельное право России : учебник для академического бакалавриата / Б. В. Ерофеев ; науч. ред. Л. Б. Братковская. — 13-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 667 с.

78. Єлісеєва О. В. Припинення права приватної власності на земельну ділянку за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Єлісеєва Ольга Володимирівна ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2006. — 240 с.

79. Ємець Р. О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право» / Р. О. Ємець ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2011. — 19 с.

80. Ємець Р. О. Поняття та види державного контролю у сфері земельних відносин / Р. О. Ємець // Науковий вісник нац. університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — № 165. — Ч. 1: Право. — С. 276–282.

81. Єрофєєв М. І. Систематизація економіко-правових норм в екологічному законодавстві / М. І. Єрофєєв // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — К. : Ін-т зак-ва Верховної Ради України, 1999. — С. 299–302.

82. Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования / Ю. Г. Жариков. — М. : Юрид. лит., 1974. — 136 с.

83. Жариков Ю. Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений / Ю. Г. Жариков // Государство и право. — 1996. — № 2. — С. 44–54.

84. 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.

85. Зайцев О. Л. Право спадкування землі в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Зайцев Олексій Леонідович ; Університет внутрішніх справ. — Х., 2000. — 224 с.

86. Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, С. В. Бобровник, В. В. Головченко та ін. — К. : Наук. думка, 1995. — 232 с.

87. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навчально-методичний посібник / І. К. Залюбовська. — Одеса : Юридична література, 2003. — 104 с.

88. Земельное право : Академичний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. — К. : Вид. дім Ін Юре, 2001. — 424 с.

89. Земельное право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Істина, 2009. — 600 с.

90. Земельное право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. І. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 368 с.

91. Земельний кодекс України : Закон України : від 18.12.1990 р., № 561-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 98.

92. Земельний кодекс України : Закон України : від 25.10.2001 р., № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.

93. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 1 березня 2013 р. / [за заг. ред. В. І. Курило]. — К. : Центр учбової літератури, 2013. — 536 с.

94. Земельное право : учебник / авт. колл. : Г. Е. Быстров, А. В. Бабанов, Р. К. Гусев ; отв. ред. Г. Е. Быстров, Р. К. Гусев. — М. : Проспект, 2006. — 712 с.

95. Земельное право : учебник / В. П. Балезин, А. И. Волков, Г. В. Иванов и др.; под ред.: Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова. — М. : Юрид. лит., 1971. — 464 с.

96. Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская ; под ред. С. А. Боголюбова. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. — 400 с.

97. Земельное право России : учебник / под ред. В. В. Петрова. — М. : Стоглав, 1995. — 300 с.

98. Землякова Г. Л. Государственный мониторинг земель в Российской Федерации : проблемы правового

регулювання / Г. Л. Землякова // Аграрне і земельне право. — 2006. — № 3. — С. 67–79.

99. Иконницкая И. А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития / И. А. Иконницкая. — М. : Изд. ИГиП РАН, 1999. — 128 с.

100. Иконницкая И. А. Критерии эффективности земельно-правовых норм / И. А. Иконницкая // Советское государство и право. — 1978. — № 10. — С. 53–58.

101. Ильинский И. П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И. П. Ильинский, Б. В. Щетинин // Советское государство и право. — 1969. — № 9. — С. 40–44.

102. Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель : Наказ Державного комітету України по водному господарству : від 16.04.2008 р., № 108 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_33/pg_gncnwm/index.htm.

103. Калиніченко Ю. Концептуальні засади правового регулювання земельних відносин [Електронний ресурс] / Ю. Калиніченко, В. Сай // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. — 2014. — Вип. 1. — С. 62–66. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/jpdf/sdgn_2014_1_16.pdf.

104. Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. С. Кичиліук ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 19 с.

105. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільсько-господарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кичилюк Тетяна Станіславівна ; Нац. агр. ун-т. — К., 2007. — 232 с.

106. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Одеса : Юрид. літ., 2002. — 312 с.

107. Клименко В. А. Уголовная ответственность за должностные преступления: законы и законодательные акты / В. А. Клименко, Н. И. Мельник, Н. И. Хавронюк // Комментарий к Закону Украины «О борьбе с коррупцией» / Н. И. Мельник, Г. Е. Омельченко, Н. И. Хавронюк. — К. : БЛИЦ-ИНФОРМ, 1996. — 512 с.

108. Климишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Климишин // Держава і право. — 2008. — № 17. — С. 67–78.

109. Кліменко М. М. Застосування норм адміністративної відповідальності в сфері охорони земельних ресурсів України / М. М. Кліменко // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Том 24 (63), № 1. — С. 289–293.

110. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 422 с.

111. Книш В. В. Принципи земельного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Книш Віталій Васильович ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Івано-Франківськ, 2006. — 206 с.

112. Кобзаренко В. А. Основные вопросы государственного управления / В. А. Кобзаренко. — М. : Юрист, 1997. — 619 с.

113. Коваленко Т. О. Право на землю і банкрутство: теоретичні та практичні проблеми / Т. О. Коваленко // Земельне право України. — 2006. — № 1. — С. 15–24.

114. Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ковальський Дмитро Вікторович ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — К., 2005. — 193 с.

115. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія «Управління». — 2011. — Вип. 2. — С. 234–243.

116. Ковальський М. Р. Удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М. Р. Ковальський ; Академія муніципального управління. — К., 2011. — 20 с.

117. Ковальчук Т. Г. Окремі питання правового регулювання інституційно-функціонального забезпечення ефективного використання, відтворення та охорони земель сільсько-господарського призначення / Т. Г. Ковальчук // Вісник Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка. Юридичні науки. — 2005. — Вип. 66. — С. 75–81.

118. Ковальчук Т. Г. Правові аспекти юридичних засобів охорони земель / Т. Г. Ковальчук // Вісник Київського національного університету

ім. Т. Г. Шевченка. Юридичні науки. — 2004. — Вип. 60. — С. 68–72.

119. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446.

120. Кодекс торговельного мореплавства України : Закон України : від 23.05.1995 р., № 176/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47, 48, 49, 50, 51, 52. — Ст. 349.

121. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України : від 07.12.1984 р., № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Дод. до № 51. — Ст. 1122.

122. Кодекс цивільного захисту України : Закон України : від 02.10.2012 р., № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 34–35. — Ст. 458.

123. Козлова Т. В. Аналіз сучасних проблем і стану земельних відносин / Т. В. Козлова // Вісник національного авіаційного університету. — 2013. — № 2 (55). — С. 181–187.

124. Козьяков І. Прокурорський нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності: його проблеми / І. Козьяков // Право України. — 2000. — № 1. — С. 85–89.

125. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.

126. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / О. М. Комяков ; Київ. нац. екон. ун-т. — К., 2000. — 19 с.

127. Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

128. Контролинг как инструмент управления предприятием / под ред. Н. Г. Данилочкиной. — М. : Экономикс, 1998. — 412 с.

129. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. / А. П. Коренев. — М. : МЮИ МВД России ; Щит, 1999. — Ч. 1. — 280 с.

130. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М. Х. Корецький. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.

131. Корнеев Ю. В. Земельное право : навч. посіб. / Ю. В. Корнеев. — 2-ге вид. переробл. та допов. — К. : ЦУЛ, 2011. — 248 с.

132. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни : визначення основних понять / О. Б. Коротич // Вісник економічної науки України. — 2010. — № 2. — С. 57–61.

133. Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Костяшкін Іван Олександрович ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2005. — 185 с.

134. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В. О. Котюк. — К. : Вентурі, 1996. — 208 с.

135. Краснова М. В. Правові аспекти гарантій прав на землю / М. В. Краснова // Вісник Київського національного ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. Юридичні науки. — 2004. — Вип. 58. — С. 99–107.

136. Крассов О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. — М. : Юристъ, 2000. — 623 с.

137. Крисак А. І. Проблеми нормативного забезпечення регулювання земельних відносин /

А. І. Крисак // Молодий вчений. — 2014. — № 1 (04). — С. 27–30.

138. Кузін Н. В. Розвиток державного контролю за використанням та охороною земель у незалежній Україні / Н. В. Кузін, В. В. Гончаров, Л. В. Дмитренко // Вісник Сумського національного аграрного університету. — 2011. — Вип. 6/2. Серія «Економіка і менеджмент». — С. 201–207.

139. Кузьмичов В. С. Слідча діяльність: сутність, принципи, криміналістичні прийоми та засоби здійснення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза» / В. С. Кузьмичов ; Українська академія внутрішніх справ. — К., 1996. — 36 с.

140. Кулинич П. Ф. Моніторинг земель / П. Ф. Кулинич // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3 : К-М / [редкол.: (голова) Ю. С. Шемшученко та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 2001. — 791 с. — С. 764.

141. Кулинич П. Ф. Проблеми взаємодії норм цивільного і земельного права в регулюванні земельних відносин / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 3. — С. 56–69.

142. Курило В. І. Державний контроль у сфері земельних ресурсів / В. І. Курило, О. П. Світличний // Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Сер. Право. Ч. 1. — 2011. — Вип. 165. — С. 150–155.

143. Курило В. І. Основи земельного права України : навч. посіб. / В. І. Курило, Т. С. Моторіна ; за заг. ред. В. З. Янчука. — К. : Магістр ХХІ сторіччя, 2006. — 160 с.

144. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Нац.

ун-т держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2007. — 21 с.

145. Ларионов Г. А. Новое в законодательстве о государственном контроле за использованием земель / Г. А. Ларионов // Законодательство и экономика. — 1994. — № 15/16. — С. 11-17.

146. Латинін М. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Електронний ресурс] / М. Латинін // Державне управління: теорія та практика : електронний наук. фаховий журн. — 2005. — № 2. — 8 с. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.

147. Лейба Л. В. Правове регулювання вирішення земельних спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лейба Людмила Василівна ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2005. — 192 с.

148. Лисенков С. А. Про критерії визначення якості проектів нормативно-правових актів / С. А. Лисенков // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листопад 1997 р. / Ін-т зак-ва Верховної Ради України ; [редкол.: В. Ф. Опришко (голова) та ін.]. — К., 1997. — С. 69-72.

149. Лісова Т. В. Правове регулювання землеустрою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Лісова Тетяна Вікторівна ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 189 с.

150. Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи [Електронний ресурс] / Т. В. Лісова // Право і Безпека. — 2011. — № 2. — С. 285-289. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pib_2011_2_65.pdf.

151. Лозинська Т. М. Державний контроль використання земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс] / Т. М. Лозинська, М. І. Байдик // Державне будівництво. — 2008. — № 2. — 10 с. — Режим доступу : <http://www.kbua-ra.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/04.pdf>.

152. Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А. Е. Лунев. — М. : Юрид. лит., 1963. — 158 с.

153. Лученко Д. В. Контрольне провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. В. Лученко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2003. — 19 с.

154. Малащук С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні / С. П. Малащук // Актуальні проблеми. держ. Управління : наук. зб. — Х. : УАДУ ХФ, 2000. — № 2. — С. 64–69.

155. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — 558 с.

156. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. — 2-ге вид., доп. і випр. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.

157. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право: Общие положения : курс лекций / В. С. Мартемьянов. — М. : БЕК, 1994. — Т. 1. — 298 с.

158. Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр : науково-виробничий журнал. — 2010. — № 3. — С. 10–19.

159. Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Київ, 20 березня 2009 р.) : у 3 ч. / РВПС України НАН України. — К. : РВПС України НАН України, 2009. — Ч. 3. — С. 289–292.

160. Мартин А. Рекомендації щодо вдосконалення земельного законодавства: Огляд досягнень та існуючих проблем в галузі земельного законодавства та законодавства у сфері права власності з метою посилення правових можливостей вразливих верств населення в Україні [Електронний ресурс] / А. Мартин // Спільний проект Програми розвитку ООН та Міністерства юстиції України «Юридичне забезпечення прав і можливостей бідних». — К., 2012. — 38 с. — Режим доступу : http://undp.org.ua/files/ua_1362605._UNDPMoJ_Recommendations_land_la_w_ua-02.pdf.

161. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / О. А. Машков, Н. Р. Нижник ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с.

162. Медведев В. В. Концепція почвенного моніторингу / В. В. Медведев, Т. Н. Лактионова // Вісник аграрної науки. — 1992. — № 9. — С. 37–41.

163. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 1999. — 211 с.

164. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатулін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. — К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. — 52 с.

165. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине / А. И. Миколенко. — Х. : Одиссей, 2004. — 272 с.

166. Мисник Н. Н. Ещё раз о соотношении гражданского и земельного законодательства при регулировании земельных отношений / Н. Н. Мисник // Государство и право. — 2006. — № 9. — С. 18–25.

167. Митний кодекс України : Закон України : від 13.03.2012 р., № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44–45, 46–47, 48. — Ст. 552.

168. Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Мілімко ; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с.

169. Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошніченко. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. — 270 с.

170. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мірошніченко Оксана Станіславівна ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 202 с.

171. Мірошніченко О. С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин [Електронний ресурс] / О. С. Мірошніченко // Вісник Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ : зб. наук. праць. — 2007. — Вип. 36. — 5 с. — Режим доступу : <http://visnyk.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=9539>.

172. Мірошніченко О. С. До постановки проблеми про визначення сутності земельних

відносин / О. С. Мірошніченко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — Х. : Вид-во НУВС, 2003. — Вип. 23. — С. 271–275.

173. Мозальова М. В. Правові засади моніторингу ґрунтів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М. В. Мозальова ; Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2011. — 20 с.

174. Моисеев Н. Н. Человек. Среда. Общество. Проблемы формализованного описания / Н. Н. Моисеев. — М. : Наука, 1982. — 240 с.

175. Моніторинг земель : методичні рекомендації для самостійної роботи студентів зі спецкурсу «Основи кадастру і моніторингу земель» / укладачі: доц. В. В. Тишковець, В. А. Пересацько, В. М. Опара, М. І. Квіташ. — Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. — 26 с.

176. Моніторингові оцінювання складних соціально-економічних явищ розвитку регіону / НАН України. Ін-т регіональних досліджень НАН України ; наук ред.: проф. Я. О. Побурка. — Львів, 2006. — 306 с.

177. Музичук О. М. Види та форми контролю за діяльністю міліції / О. М. Музичук // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. — 2010. — № 49. — С. 98–105.

178. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право ; інформаційне право» / О. М. Музичук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 34 с.

179. Музичук О. М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів /

О. М. Музичук // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 1. — С. 41–48.

180. Мукшименко А. П. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мукшименко Алла Петрівна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — 187 с.

181. Мусаєва А. К. Державний земельний банк як регулятор ринку землі / А. К. Мусаєва // Економіка АПК. — 2010. — № 4. — С. 171–175.

182. Насушна О. В. Земельне правопорушення як підстава притягнення до адміністративної відповідальності / О. В. Насушна // Держава і право. — 2009. — Вип. 46. — С. 267–272.

183. Нестеренко О. М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин / О. М. Нестеренко // Збірник наук. праць Таврійського держ. агротехнологічного ун-ту (економічні науки) / Тавр. держ. агротехнол. ун-т, ф-т економіки та бізнесу ; [за ред. М. Ф. Кропивка]. — Мелітополь : ТДАТУ, 2013. — № 2 (22), Т. 6. — 451 с. — С. 300–309.

184. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні / Л. Я. Новаковський // Економіка АПК : міжнар. наук.-виробнич. журнал. — 2009. — № 3. — С. 21–23.

185. Новий тлумачний словник української мови : 42 000 слів : у 4 т. : для студ. вищих та серед. навч. закл. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. — К. : Аконіт, 1998. — (Нові словники). — Т. 3. — 1998. — 927 с.

186. Новий українсько-російський, російсько-український словник : 50000 слів. — К. : Аконіт, 1997. — 723 с.

187. Новикова С. Н. Система органов исполнительной власти в государственном управлении земельными ресурсами: этапы становления, тенденции развития / С. Н. Новикова // Вестник ТОГУ. — 2010. — № 1 (16). — С. 235–244.

188. Новіков В. В. Внутрішньовідомчий контроль як засіб забезпечення дисципліни і законності в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Володимирович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 200 с.

189. Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. — 2010. — Т. 23 (62), № 2. — С. 150–160.

190. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. — Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.

191. О введении в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле : Постановление Верховного Совета СССР от 28.02.1990 г., № 1251-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 10. — Ст. 129.

192. Оверковська Т. К. Моніторинг земель України : правові аспекти / Т. К. Оверковська // Юридичний вісник. — 2015. — № 1 (15). — С. 125–128.

193. Оверковська Т. К. Правові питання агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення / Т. К. Оверковська // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. — 2012. — № 1 (56), Т. 3. — С. 93–98.

194. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня

канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. С. Орехова ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2009. — 21 с.

195. Орехова І. С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності / І. С. Орехова // Актуальні проблеми держави і права. — 2011. — Вип. 60. — С. 535–542.

196. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.

197. Основы социального управления : учебное пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова. — М. : Высш. шк., 2001. — 271 с.

198. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / Под ред. А. П. Коренева. — М. : МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1996. — 342 с.

199. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Ганна Михайлівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 205 с.

200. Пахомов В. В. Административное право в современной системе правового регулирования земельных отношений / В. В. Пахомов // *Legea si viata* (Закон и жизнь). — 2015. — № 11/2 (287). — С. 95–99.

201. Пахомов В. В. До питання визначення особливостей основних видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин / В. В. Пахомов // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та сьогодення». — Одеса, 2011. — Ч. I. — С. 53–54.

202. Пахомов В. В. До питання контролю та нагляду у системі способів забезпечення законності у

державному управлінні / В. В. Пахомов // Наука і правоохорона. — 2010. — № 4 (10), Ч. II. — С. 156–162.

203. Пахомов В. В. Класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин / В. В. Пахомов // Публічне право. — К., 2011. — № 3. — С. 101–107.

204. Пахомов В. В. Контроль та нагляд у системі кримінально-правових заходів забезпечення законності у сфері державного управління / В. В. Пахомов // Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі реформування кримінальної юстиції : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції [22 травня 2015 року м. Харків] / МВС України; Харківський нац. ун-т внутр. справ; Кримінологічна асоціація України. — Х. : ХНУВС, 2015. — С. 191–192.

205. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2007. — 187 с.

206. Пахомов В. В. Особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин / В. В. Пахомов // Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (15 квітня 2015 р., м. Харків) / МВС України ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2015. — С. 167–169.

207. Пахомов В. В. Поняття та види засобів забезпечення законності в державному управлінні [Електронний ресурс] / В. В. Пахомов // Форум права. — 2011. — № 3. — С. 587–591. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvvdu.pdf>.

208. Пахомов В. В. Поняття та визначення контролю та нагляду у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні / В. В. Пахомов // Збірник наукових праць «Актуальні проблеми права: Теорія і практика» — Луганськ, 2011. — № 21. — С. 391–397.

209. Пахомов В. В. Правові основи використання земельних ресурсів в Україні юридичними особами / В. В. Пахомов // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Право». — 2014. — Вип. 6-1, Т. 2. — С. 267–273.

210. Пахомов В. В. Принципи здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин / В. В. Пахомов // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченій 20-й річниці Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ (16–17 трав. 2015 р., м. Суми). — Суми : Видавничий дім «Ельдорадо», 2015. — С. 92–95.

211. Пахомов В. В. Проблеми розмежування контролю та нагляду в системі засобів забезпечення законності у державному управлінні / В. В. Пахомов // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток державності і права в Україні: реалії сьогодення». — Одеса, 2011. — Ч. 2. — С. 72–74.

212. Пахомов В. В. Сутність та особливості контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин / В. В. Пахомов // Вісник Одеського нац. ун-ту. Серія «Правознавство». — 2011. — Вип. 15. — С. 267–273.

213. Пахомов В. В. Формы контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений / В. В. Пахомов // *Leges si viata* (Закон и жизнь). — 2015. — № 12/2 (288). — С. 84–88.

214. Пащенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пащенко Олександр Миколайович ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Нац. академії наук України. — К., 2001. — 184 с.

215. Пащенко О. М. Сучасні тенденції кодифікації земельного законодавства України / О. М. Пащенко // Земельне право України. — 2006. — № 2. — С. 3–11.

216. Пейчев К. П. Правове регулювання відчуження земельних ділянок : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Пейчев Костянтин Прокофійович ; Нац. юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 185 с.

217. Перович Л. М. Кадастровий моніторинг земель / Л. М. Перович, Л. В. Винарчик // Геодезія, картографія і аерофотознімання. — 2009. — Вип. 72. — С. 97–101.

218. Петриченко В. Моніторинг земель як рятівний круг / В. Петриченко, С. Балюк, В. Медведєв // Урядовий кур'єр. — 2014. — 12 квітня. — № 68. — С. 8.

219. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР : учебник / В. В. Петров. — М. : Юрид. лит., 1984. — 384 с.

220. Писенко К. А. Методологические проблемы исследования принципов административного права / К. А. Писенко // Административное право и процесс. — 2011. — № 3. — С. 12–15.

221. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : НАВСУ, 1999. — 702 с.

222. Повітряний кодекс України : Закон України : від 19.05.2011 р., № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 48–49. — Ст. 536.

223. Погорєлов Є. В. Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства /

Є. В. Погорелов // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. «Юридические науки». — 2007. — Т. 20 (59), № 1. — С. 22–27.

224. Податковий кодекс України : Закон України : від 02.12.2010 р., № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, 15–16, 17. — Ст. 112.

225. Позняк Е. В. Правові засади здійснення моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки / Е. В. Позняк // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні : матеріали наук.-практ. круглого столу, 28 березня 2014 р., м. Київ / ред. кол.: М. В. Краснова [та ін.]; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — Чернівці : Кондратьєв А. В., 2014. — С. 65–68.

226. Поліщук А. Ринок землі: видимі й приховані ризики / А. Поліщук // Землевпорядний вісник. — 2008. — № 1. — С. 9–21.

227. Помаза-Пономаренко А. Методи державного регулювання земельно-орендних відносин [Електронний ресурс] / А. Помаза-Пономаренко // Демократичне врядування. — 2012. — Вип. 9. — 9 с. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_25.pdf.

228. Попов А. А. Административное право Российской Федерации / А. А. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под. ред. А. А. Попова. — М. : Юрайт, 2010. — 444 с.

229. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Попович Євген Миколайович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 192 с.

230. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.

231. Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства / А. Л. Правдюк // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197, Ч. 2. — С. 214–219.

232. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.]; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. — Х. : Право, 2012. — 448 с.

233. Примак І. Д. Екологічні проблеми землеробства / І. Д. Примак, Ю. П. Манько, Н. М. Рідей та ін. ; за ред. І. Д. Примака. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 456 с.

234. Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — Вип. 2 (34). — С. 23–32.

235. Приходченко Л. Структура механізму державного управління : взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління. — 2009. — Вип. 2. — С. 105–112.

236. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України : від 01.12.1994 р., № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 52. — Ст. 455.

237. Про благоустрій населених пунктів : Закон України : від 06.09.2005 р., № 2807-IV XII // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517.

238. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною : Указ Президента України : від 19.08.2002 р., № 720/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1560.

239. Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель : Рішення РНБО України : від 21.11.2008 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 2. — Ст. 54.

240. Про використання земель оборони : Закон України : від 27.11.2003 р., № 1345-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 14. — Ст. 209.

241. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України : від 14.10.1994 р., № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.

242. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства : Закон України : від 15.04.2008 р., № 271-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 24. — Ст. 237.

243. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері довкілля : Закон України : від 05.11.2009 р., № 1708-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 5. — Ст. 44.

244. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки : Закон України : від 01.01.2007 р., № 578-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 13. — Ст. 131.

245. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України : від

06.09.2012 р., № 5245-VI // Відомості Верховної Ради. — 2013. — № 36. — Ст. 472.

246. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України : від 12.02.2015 р., №191-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 21. — Ст. 133.

247. Про господарські товариства : Закон України : від 19.09.1991 р., № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 49. — Ст. 682.

248. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 366.

249. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

250. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України : від 02.12.2010 р., № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 21. — Ст. 144.

251. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України : від 17.06.2004 р., № 1808-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 38. — Ст. 471.

252. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 459/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 622.

253. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України : від 26.01.1993 р., № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — С. 110.

254. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету

Міністрів України : від 14.01.2015 р., № 15 // Офіційний вісник України. — 2015.— № 7. — Ст. 164.

255. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України : від 23.07.1998 р., № 817/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 30. — Ст. 1119.

256. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України : від 24.02.1994 р., № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

257. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України : від 18.03.2004 р., № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.

258. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України : від 19.09.2007 р., № 1158 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 73. — Ст. 2715.

259. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення Державною інспекцією сільського господарства планових заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України : від 06.03.2013 р., № 191 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 24. — Ст. 811.

260. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 25.05.2011 р., № 577-р // Урядовий кур'єр. — 2011. — 27 липня. — № 135.

261. Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення Державною інспекцією сільського господарства України та її територіальними органами планових

заходів державного нагляду (контролю) : Наказ Мінагрополітики України : від 16.08.2013 р., № 503 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 68. — Ст. 2520.

262. Про затвердження першочергових заходів щодо підготовки і проведення земельної реформи : Постанова Кабінету Міністрів України : від 07.05.1993 р., № 334 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

263. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 4.03.2015 р., № 213-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.

264. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України : від 16.01.2007 р., № 7 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 19. — Ст. 771.

265. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.2014 р. № 393 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 71. — Ст. 1995.

266. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 09.07.2014 р., № 294 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 61. — Ст. 1688.

267. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.03.1998 р., № 391 //

Офіційний вісник України. — 1998. — № 13. — Ст. 91.

268. Про затвердження положення про колегію Держгеокадастру : Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : від 15.05.2015 р., № 65 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN010646.html.

269. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 21.01.2015 р., № 32 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 10. — Ст. 266.

270. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 30.04.2014 р., № 197 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 51. — Ст. 1345.

271. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Мінагрополітики : від 26.02.2004 р., № 51 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 13. — Ст. 922.

272. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20.08.1993 р., № 661 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.

273. Про затвердження Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02 : Наказ Мінекоресурсів України : від 21.08.2002 р., № 323 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir238/dk238445.htm>.

274. Про затвердження положень про територіальні органи Держгеокадастру : Наказ Мінрегіону України : від 03.02.2015 р., № 14 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 13. — Ст. 349.

275. Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Мінагрополітики України : від 11.10.2011 р., № 536 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 102. — Ст. 3764.

276. Про затвердження Порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель : Наказ Мінагрополітики України : від 14.03.2013 р., № 179 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 31. — Ст. 1108.

277. Про затвердження Порядку оформлення, вручення (надсилання) приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства : Наказ Мінагрополітики України : від 19.02.2013 р., № 104 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 21. — Ст. 716.

278. Про затвердження Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства : Наказ Мінагрополітики України : від 27.08.2014 р., № 317 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 79. — Ст. 2259.

279. Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України : від 25.02.2013 р., № 132 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 23. — Ст. 790.

280. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» : Постанова Верховної Ради України : від 06.04.2000 р., № 1618-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

281. Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

282. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України : від 18.12.1990 р., № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

283. Про землеустрій : Закон України : від 02.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

284. Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України : від 14.02.1992 р., № 2114-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992 — № 20. — Ст. 272.

285. Про меліорацію земель : Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст. 90.

286. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України : від 11.02.1998 р., № 113/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 30-32. — Ст. 194.

287. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України : від 23.04.2011 р., № 500/2011 // Офіційний вісник. — 2011. — № 13. — Ст. 662.

288. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

289. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // Відомості

Верховної Ради України. — 1999.— № 20–21. — Ст. 190.

290. Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах : Закон України : від 17.03.2011 р., № 3159-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 400.

291. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.

292. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 05.04.2007 р., № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.

293. Про основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України : від 05.03.1998 р., № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

294. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки : Указ Президента України : від 30.05.2001 р., № 372/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 986.

295. Про охорону земель : Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.

296. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

297. Про оцінку земель : Закон України : від 11.12.2003 р., № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 15. — Ст. 229.

298. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р., № 454/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 11. — Ст. 617.

299. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 400/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 10. — Ст. 553.

300. Про положення про експертну комісію Держгеокадастру : Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : від 26.05.2015 р., № 87 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=09SIO1B1F1&abz=HKP4I>.

301. Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам : Постанова Кабінету Міністрів України : від 19.04.1993 р., № 284 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF>.

302. Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів : Закон України : від 17.02.2011 р., № 3041-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 37. — Ст. 371.

303. Про прикордонний контроль : Закон України : від 05.11.2009 р., № 1710-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 6. — Ст. 46.

304. Про природно-заповідний фонд України : Закон України : від 16.06.1992 р., № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502.

305. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради

України : від 13.03.1992 р., № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 355.

306. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України : від 11.12.2014 р., № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.

307. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України : від 17.02.2011 р., № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34. — Ст. 343.

308. Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні : Постанова Верховної Ради України : від 20.02.2003 р., № 565-IV // Голос України. — 2003. — 18 березня. — № 52.

309. Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України : від 17.07.1997 р., № 469/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 39. — Ст. 261.

310. Про стан дотримання законодавства України щодо видачі державних актів на право власності на землю, сертифікатів на право на земельну частку (пай) та їх обігу; про дотримання законодавства України щодо виділення в натурі (на місцевості), використання та обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення : Постанова Верховної Ради України : від 02.05.2003 р., № 882-IV // Голос України. — 2003. — 24 червня. — № 115.

311. Про стан реформування земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України : від 12.02.1996 р., № 187 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

312. Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів : Указ Президента України : від 06.01.1996 р., № 34/96 [Електронний

ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ru/34/96>.

313. Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» : Указ Президента України : від 12.01.2015 р., № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. — 2015. — № 2. — Ст. 154.

314. Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення : Указ Президента України : від 02.12.1995 р., № 1118/95 // Урядовий кур'єр. — 1995. — 14 грудня. — № 187–188.

315. Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 31.12.2004 р., № 992-р // Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 40.

316. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — Ст. 1760.

317. Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність : Закон України : від 23.12.1998 р., № 353-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 5–6. — Ст. 46.

318. Про транспорт : Закон України : від 10.11.1994 р., № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 51. — Ст. 447.

319. Про утворення комісії з питань ліцензування земле оцінюючих робіт та земельних торгів : Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : від 29.04.2015 р., № 54 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.68039.0>.

320. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та

кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України : від 14.01.2015 р., № 5 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 7. — Ст. 154.

321. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення земельних відносин» : від 13.10.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://land.gov.ua/zakonoproekty/665.html?view=normativeact>.

322. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» : від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1520.html.

323. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П. М. Рабінович. — 6-те вид. — Х. : Консум, 2002. — 160 с.

324. Реминный В. И. Пути повышения эффективности контроля за использованием и охраной земель на современном этапе [Электронный ресурс] / В. И. Реминный // Проблемы законности. — 2013. — № 124. — С. 221–225. — Режим доступа : <http://plaw.nlu.edu.ua/wpcontent/uploads/2013/06/221-225.pdf>.

325. Реминный В. И. Новітнє в державному контролі за використанням і охороною земель [Електронний ресурс] / В. І. Реминный, Ю. В. Роганін // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії : зб. наук. праць. — 2011. — Вип. 13. — С. 81–83. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pbgo_2011_13_27.pdf.

326. Роганін Ю. В. Шляхи удосконалення охорони земель на сучасному етапі земельних відносин

[Електронний ресурс] / Ю. В. Роганін, В. І. Ремінний // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії. — 2010. — Вип. 12. — С. 182–186. — Режим доступу : <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/2623>.

327. Руденко М. В. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. В. Руденко // Право України. — 1997. — № 5. — С. 29–33.

328. Руденко М. В. Щодо усунення підміни прокуратурою Інститутів контролю і нагляду в сфері управління / М. В. Руденко // Право України. — 1996. — № 9. — С. 60–68.

329. Рудніцька Р. Механізми державного управління : сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. Д. Лесечка, канд. екон. наук., доц. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.

330. Саркісова Т. Б. Проблеми ефективності адміністративної відповідальності за земельні правопорушення в Україні / Т. Б. Саркісова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 8 (94). — С. 88–97.

331. Світличний О. П. Управлінські функції держави у сфері земельних ресурсів [Електронний ресурс] / О. П. Світличний // Проблеми законності : зб. наук. праць. — 2011. — Вип. 117. — 260 с. — С. 61–68. — Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-funktsii-gosudarstva-v-sfere-zemelnyh-resursov-1.pdf>.

332. Семчик В. І. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права

ім. В. М. Корецького. — К. : Наукова думка, 1998. — 243 с.

333. Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 600 с.

334. Серeda О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. О. Серeda ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2009. — 20 с.

335. Сидор В. Д. Державне регулювання земельних правовідносин в Україні / В. Д. Сидор // Наук. вісник Чернівецького ун-ту. — 2013. — Вип. 660. Серія «Правознавство». — С. 92–96.

336. Сидор В. Д. Про земельне законодавство і проблеми його вдосконалення в сучасних умовах / В. Д. Сидор // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2011. — № 4. — С. 65–71.

337. Сидор В. Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2011. — Т. 24 (63), № 1. — С. 143–150.

338. Сидоренко І. І. Державний контроль за раціональним використанням та охороною земель / І. І. Сидоренко // Технічні науки та технології : наук. журнал. — 2015. — № 1 (1). — С. 220–224.

339. Сидорченко Т. Ф. Земельно-майновий комплекс як об'єкт управління / Т. Ф. Сидорченко // Економічні інновації. — 2011. — Вип. 44. — С. 276–283.

340. Синьов О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян : дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.07 / Синьов Олександр Володимирович ; Нац. універс. внутр. справ. — Х., 2001. — 235 с.

341. Сіряченко І. І. Пропозиції щодо вдосконалення кодифікації земельного законодавства України / І. І. Сіряченко // Південноукраїнський правничий часопис: науковий журнал. — 2008. — № 3. — С. 139–142.

342. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.

343. Скрильников Д. В. Громадський контроль в галузі охорони довкілля / Д. В. Скрильников // Екологічний контроль: питання теорії і практики. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — 1999. — 109 с.

344. Слинько Д. В. Процесуально-правовий механізм формування і прийняття рішень в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Слинько Дмитро Вікторович ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2002. — 174 с.

345. Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; [ред. кол.: І. К. Білодід (гол.), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. — К. : Наукова думка, 1974. — Т. 5. — 840 с.

346. Словник української мови / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; [ред. кол. : І. К. Білодід (гол.), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін.]. — К. : Наукова думка, 1976. — Т. 7. — 723 с.

347. Слюсаренко С. В. Адміністративно-правове регулювання режиму земель оборони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Слюсаренко ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2009. — 20 с.

348. Слюсаренко С. В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник

Національного університету біоресурсів і природо-користування України. — 2011. — Вип. 157. Серія: Право. — С. 220–225.

349. Слюсаренко С. В. Особливості настання адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства юридичними особами [Електронний ресурс] / С. В. Слюсаренко // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». — 2010. — Вип. 156. — С. 167–173. — Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/8065/1/10ssv.pdf>.

350. Советское административное право / под ред. В. М. Манохина. — М. : Юрид. лит., 1977. — 544 с.

351. Современный словарь по общественным наукам / под общей ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. — М. : Изд-во Эксмо, 2005. — 528 с.

352. Сорокин Ю. А. Земельные отношения как объект конституционно-правового регулирования [Электронный ресурс] / Ю. А. Сорокин // Управление общественными и экономическими системами. — 2009. — № 1 (13). — 14 с. — Режим доступа : http://umc.gu-unpk.ru/umc/zj2009_1.php.

353. Станкевич Н. Г. Земельное право : учебное пособие / Н. Г. Станкевич. — Минск : Книжный дом, 2003. — 544 с.

354. Статівка Н. В. Інституційні особливості державного регулювання розвитку земельних відносин в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Статівка // Актуальні проблеми державного управління. — 2010. — № 1. — С. 328–341. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2010_1_46.pdf.

355. Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. Проблеми теорії та практики / В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Міхєєнко // Право України. — 1999. — № 9. — С. 6–9.

356. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с.

357. Строкань В. І. Правові засади регулювання місцевими радами питань земельних відносин [Електронний ресурс] / В. І. Строкань // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2010. — № 2 (4). — Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-02/10svipzv.pdf>.

358. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М. С. Студеникина. — М. : Юридическая литература, 1974. — 159 с.

359. Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти) / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2002. — № 5. — С. 193–198.

360. Сучасний тлумачний словник української мови : 50 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубчинського. — Х. : Школа, 2006. — 832 с.

361. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3–13.

362. Тараненко О. М. Забезпечення законності в діяльності митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тараненко Олександр Миколайович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 1999. — 211 с.

363. Теоретико-методологічні засади державного управління : формування понятійного апарату : метод. рек. / авт. кол. : В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. — К. : НАДУ, 2009. — 56 с.

364. Титова Н. І. До концепції нового основного земельного закону України / Н. І. Титова // Право України. — 2000. — № 4. — С. 68–73.

365. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. І. Титова // Право України. — 2002. — № 4. — С. 70–77.

366. Тлумачний словник української мови / уклад.: Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. — Х. : Синтекс, 2005. — 672 с.

367. Третяк А. М. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А. М. Третяк // Національна безпека і оборона. — 2009. — № 3. — С. 58–63.

368. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. — Вінниця : Нова книга, 2006. — 360 с.

369. Третяк А. М. Шляхи регулювання ринку землі / А. М. Третяк // Вісник аграрної науки. — 2003. — № 10. — С. 62–66.

370. Турченко М. М. Основні напрямки земельних відносин у контексті ринково-підприємницької трансформації аграрної сфери України / М. М. Турченко // Трансформація земельних відносин до ринкових умов господарювання / Матеріали Других регіональних річних зборів Північно-Східного відділення Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників, 5 лютого 2009 р., м. Харків. — Х. : ХНТУСГ, 2009. — 222 с. — С. 71–75.

371. Федоренко В. Г. Політична економія : підручник / В. Г. Федоренко, О. М. Діденко, М. М. Руженський ; за наук. ред. д-ра екон. наук., проф. В. Г. Федоренка. — К. : Алерта, 2008. — 487 с.

372. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільсько-

господарського призначення / М. М. Федоров // Економіка АПК. — 2003. — № 1. — С. 25–31.

373. Федорчак І. Поняття і признаки административного правонарушення в сфері земельних правоотношень [Електронний ресурс] / І. Федорчак // Междунар. науч.-практ. журнал «Legea si Viata» («Закон и Жизнь»). — 2014. — № 4/2. — С. 160–164. — Режим доступа : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2014/4-2/41.pdf>.

374. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : науковий вісник. — Електронне наукове фахове видання. — 2008. — Вип. 1. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

375. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) : монография / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Кони́на. — Саратов : Науч. книга, 2009. — 208 с.

376. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. — М. : Политиздат, 1987. — 882 с.

377. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. : Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблёва, В. А. Лутченко. — М. : ИНФРА-М, 1998. — 576 с.

378. Хом'яченко С. І. 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. І. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 19 с.

379. 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 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 207 с.

380. Хохуляк В. В. Правове регулювання земельного податку в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хохуляк В'ячеслав Віссаріонович ; Державна податкова адміністрація України. — Ірпінь, 2002. — 234 с.

381. Цивільний кодекс України : Закон України : від 16.01.2003р., № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

382. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : науково-практичний посібник / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. — Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. — 206 с.

383. Циплухіна В. С. Еволюція державного управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Циплухіна // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 4 (47). — С. 85–90. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/11.pdf>.

384. 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.

385. Чередникова А. О. Развитие земельных отношений как фактор повышения эффективности сельскохозяйственного производства / А. О. Чередникова. — Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР, 2005. — 161 с.

386. Черкес М. Про Конституційний Суд УРСР / М. Черкес, С. Васильєв // Радянське право. — 1991. — № 4. — С. 3–8.

387. Чиж Ю. В. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних

відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. В. Чиж ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 22 с.

388. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10–18.

389. Шарапова С. В. Питання інформаційного забезпечення землекористування та охорони земель [Електронний ресурс] / С. В. Шарапова // Теорія і практика правознавства. — 2014. — № 2. — 9 с. — Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/збірник-тппр-№2-2014p/>.

390. Шарій Г. І. Державне регулювання земельних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Механізми державного управління» / Г. І. Шарій ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.

391. Шарій Г. Проблеми державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Г. Шарій // Наук. вісник «Демократичне врядування». — 2008. — Вип. 2. — 7 с. — Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Sharyj.pdf.

392. Шеремет А. П. Земельне право України : навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Шеремет. — [2-ге вид.]. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 632 с.

393. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Валентин Сергійович ; Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 195 с.

394. Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія / В. С. Шестак. — Х. : Основа, 2003. — 208 с.

395. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. — М. : Наука, 1981. — 301 с.

396. Шорина Е. В. Контроль и проверка исполнения — важные средства укрепления государственной дисциплины / Е. В. Шорина. — М. : Наука, 1978. — 318 с.

397. Шульга А. М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Шульга Андрій Михайлович ; Національний ун-т внутрішніх справ МВС України. — Харків, 2004. — 207 с.

398. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. — Х. : Фирма «Консум», 1998. — 224 с.

399. Шульга М. В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин : стан та перспективи / М. В. Шульга // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 1 (36). — С. 115–124.

400. Юридический энциклопедический словарь / ред. колл.: М. Богуславский, М. Козырь, Г. Миньковский и др. — М. : Сов. энциклопедия, 1984. — 415 с.

401. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. — 286 с.

402. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : монографія / М. К. Якимчук. — К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 440 с.

403. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / О. Н. Ярмиш,

В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 672 с.

404. Ярмиш О. Правове забезпечення земельної реформи в Україні / О. Ярмиш, Т. Гуржій // Вісник КНТЕУ. — 2014. — № 1. — С. 83–92.

Наукове видання

Пахомов Володимир Васильович

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Монографія

За загальною редакцією доктора юридичних наук,
професора А. М. Куліша

Художнє оформлення обкладинки С. В. Дудченка
Редактор Н. Ф. Закаблук
Комп'ютерне верстання Н. Ф. Закаблук

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 32,08. Обл.-вид. арк. 28,72. Тираж 300 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач
Сумський державний університет,
вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3062 від 17.12.2007.