



Володимир Пахомов,

кандидат юридичних наук, начальник
податкової міліції Миколаївської області

УДК 342.9.35

***Класифікація видів
контрольно-наглядової діяльності
у сфері земельних відносин***

Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин є досить різноманітною, що обумовлює необхідність у визначенні її окремих видів за допомоги попередньо обраних критеріїв класифікації. Питання класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин були предметом наукових досліджень В. І. Андрейцева, М. І. Байдика, А. П. Гетьмана, Т. М. Лозинської, Н. Р. Малишевої, О. С. Мірошніченко, О. О. Погрібного, Г. В. Тищенко, В. І. Федоровича, С. І. Хом'яченко, М. В. Шульги, В. В. Янчука та інших науковців. Проте комплексне дослідження цієї проблематики на сьогодні відсутнє, що, своєю чергою, визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку.

Метою цієї статті є визначення практично значущих критеріїв класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Аналіз 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 і предмет, їх може бути безліч. Проте, жодна з запропонованих науковцями класифікацій контролю та (або) нагляду не передбачала такого критерію, 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 готування 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 всіма вченими, є суб'єктом його здійснення. Такий самий 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 і нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю [1]. Подібний підхід використано у спеціальному з досліджуваних питань законодавстві: Земельному кодексу України [2], 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], «Про плату за землю» [8].

3. Поширеною помилкою, якої припускається переважна більшість авторів, що досліджували подібну проблематику, є віднесення до видів контролю прокурорського нагляду, з чим не можна погодитися. Подібної помилки припускається 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») [1].

4. Має місце ототожнення між такими категоріями, як «вид контролю» та «форма контролю», або між ними не проводиться чіткого розмежування, через що одні й ті самі контрольні дії називаються видами чи формами контролю [9, с. 144].

5. Поділяємо висловлену в науковій літературі думку про те, що всі критерії класифікації контролю та (або) нагляду мають право на існування, оскільки дозволяють ширше характеризувати його сутність. Так, О. Ф. Андрійко наголошує на тому, що «застосування різноманітних ознак класифікації дозволяє проаналізувати явище державного контролю в широкому обсязі та вирізнити особливості, роль і призначення окремих його видів [10, с. 135].

Відсутність єдиного підходу щодо визначення видів контролю та (або) нагляду (контрольно-наглядової діяльності) є характерним і для чинного законодавства, яке регулює земельні відносини. Наприклад, Земельний кодекс України регламентує такі види контролю за використанням та охороною земель, як: державний, самоврядний та громадський [2]. Подібне розуміння видів контролю за використанням та охороною земель властиве Закону України «Про охорону земель» [6].

На нашу думку, основне призначення будь-якої класифікації, зокрема й видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, повинно мати практичну спрямованість, тобто не лише теоретичне, а й практичне значення. Тому вважаємо, що найбільшу практичну цінність матиме 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 наведені вище 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: парламент-

ської, президентської, з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів, громадських організацій; зовнішньої або внутрівідомчої 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.

Розгляньмо виокремлені нами три основні види контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин (державної, самоврядної та громадської) детальніше.

Основна особливість кожного з названих видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає в тому, що вона здійснюється відповідним колом суб'єктів: державних, самоврядних чи громадських. Так, згідно зі ст. 188 ЗК 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» [2]. Подібне визначення державного контролю за використанням та охороною земель надається у ст. 19 Закону України «Про охорону земель» [6].

На нашу думку, таке розуміння державного контролю за використанням та охороною земель є небездоганим, оскільки в ньому акцентується на спеціалізованих органах виконавчої влади, які його здійснюють, і то не на всіх. Утім, беззаперечним є те, що контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин, окрім зазначених спеціальних органів виконавчої влади, наділено й інших суб'єктів виконавчої влади, законодавчої влади (парламентський контроль) та судової влади (судовий контроль). Контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних

відносин наділено і Президента України.

Так, загальними контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин, окрім зазначених спеціальних органів виконавчої влади (з питань земельних ресурсів; з питань екології та природних ресурсів; з питань аграрної політики), наділено й ін., 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 із 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.

На нашу думку, особливість парламентського контролю полягає в тому, що він реалізується під час законотворчої діяльності (прийняття законодавчих актів, зокрема й тих, які передбачають різні види і 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 і самотійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, а тому їхні повноваження ближчі до наглядових, ніж до 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 із вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України, які безпосередньо пов'язані з реалізацією Верховною Радою України контрольно-наглядових повноважень.

Іншим підвидом державної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є судова, яку здійснюють спеціальні суб'єкти, наділені судовою владою – суди (судді). Сфера контрольно-наглядового впливу судової влади, насамперед, вирізняється її завданнями, а саме – відправленням правосуддя. Оскільки контрольно-наглядова діяльність суду полягає в розв'язанні певного правового спору, то і, як слід, його контрольно-наглядові повноваження мають юрисдикційний характер. Однією з особливостей контрольно-наглядової діяльності суду є те, що вона: по-перше, має періодичний характер, оскільки здійснюється не постійно, а лише під час: розгляду кримінальних, адміністративних, цивільних, господарських та ін. справ;

розгляду скарг і позовів осіб, які звернулися до суду; по-друге, реалізується під час прийняття окремої ухвали, що має загальнообов'язкову силу.

Наведене вище дає підстави визначити державну контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин як таку, що здійснюється органами державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), суб'єктів якої наділено різним обсягом контрольно-наглядових повноважень, спрямованих на забезпечення додержання в державі земельного законодавства.

Завершуючи характеристику державної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, головним під час якої стало уточнення кола суб'єктів, які її провадять, пропонуємо ч. 1 ст. 188 ЗК 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».

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

Запропоновані зміни та доповнення до ЗК 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 земель-

них 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 провадять. Проте, на відміну від першої, суб'єкти самоврядної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин отримали чітке законодавче визначення. Так, відповідно до ст. 189 ЗК України та ст. 20 Закону України «Про охорону земель» самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами [2; 6], повноваження яких закріплено в окремих статтях названих та інших законодавчих актів, які регулюють земельні відносини.

Контрольно-наглядомими повноваженнями у сфері земельних відносин наділено ради всіх рівнів. Що стосується їхніх виконавчих органів (виконавчих комітетів), то відповідними повноваженнями наділено лише виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Відповідно виконавчі органи обласних і районних рад таких повноважень не мають.

Здебільша 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, проектної документації тощо.

Наведене вище 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 земель, додер-

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

Останнім видом контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, який ми хочемо охарактеризувати в цій статті, є громадська, суб'єктами якої є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, окремі громадяни. У науковій літературі [11, с. 267; 12, с. 531; 13, с. 357] та національному законодавстві [1; 2; 6 та ін.] 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 переважно рекомендаційний характер. Як вірно відзначає Д. В. 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 правопорушення чи факт нераціонального використання земель, попередити правопорушення чи настання негативних наслідків, або зібрати та узагальнити певну інформацію і передати її державним органам для вжиття попереджувальних або інших заходів, а також вимагати вжиття відповідних заходів [14, с. 89]. Подібну думку висловлює В. М. Гарашук, який зазначає, що «діяльність громадських контролюючих органів назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох із них відсутні обо-

в'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, і право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності» [15, с. 170–171].

Відповідно до ст. 190 ЗК 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 ресурсах [2]. Таке саме розуміння громадського контролю за використанням та охороною земель міститься у ст. 21 Закону України «Про охорону земель» [6].

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, відповідні зміни та доповнення необхідно внести до чинного законодавства. Тому пропонуємо ч. 1 ст. 190 ЗК України, ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону земель» викласти в такій редакції:

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

Зазначене законодавче положення повинно отримати подальшу нор-

мативну деталізацію в одній із постанов Кабінету Міністрів України за назвою: Положення про контрольно-наглядову діяльність громадян та їхніх об'єднань у сфері земельних відносин, у якому повинні бути визначені: організаційні форми участі громадян та їхніх об'єднань у зазначеній сфері, їхні загальні завдання, функції, повноваження (права та обов'язки) та відповідальність, умови й порядок взаємодії та координації між ними та відповідними державними органами.

Враховуючи викладене вище, пропонуємо громадську контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин визначити як таку, що вчиняється громадянами та їхніми 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 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 з них призведе до отримання необ'єктивної та недостовірної інформації про стан дотримання законності у сфері земельних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
2. *Земельний кодекс України* // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. *Про державний контроль за використанням та охороною земель*: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
4. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*: Закон України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

5. *Про землеустрій*: Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

6. *Про охорону земель*: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

7. *Про меліорацію земель*: Закон України від 14 січня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 11. – Ст. 90.

8. *Про плату за землю*: Закон України від 3 липня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560.

9. *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 Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.

10. *Андрійко О. Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

11. *Гаращук В. М.* Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237–247.

12. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: [підручник]. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

13. *Диновський Д. М.* Контроль з боку громадських організацій / Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / [В. Б. Авер'янов (Гол. ред. колегії)]. – К. : Юридична думка, 2004. – Том 1: Загальна частина. – 2004. – С. 357–360.

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

15. *Гаращук В. М.* Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. М. Гаращук. – Х., 2003. – 412 с.

Пахомов В. В. Класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин

У статті визначаються практично значущі критерії класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, характеризуються їхні окремі види, а також обґрунтовується доцільність внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів з досліджуваних питань.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, земельні відносини.

Пахомов В. В. Классификация видов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений

В статье определяются практически значимые критерии классификации видов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, характеризуются их отдельные виды, а также обосновывается целесообразность внесения изменений и дополнений к нормативно-правовым актам по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, земельные отношения.

Pakhomov V. Classification of types of control and enforcement activity in the sphere of the land relations

The article defines practically important criteria for the classification of control and enforcement activity in the sphere of land relations and characterized their individual species, as well as the necessity of entry amendments and additions to the normative-legal acts on the issues under examination.

Key words: control and supervisory activity, land relations.