

ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДМИТРЕНКО СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ С.М. Дмитренко

Науковий керівник –
Хоша Вадим Віталійович,
кандидат юридичних наук,
старший дослідник

СУМИ – 2021

АНОТАЦІЯ

Дмитренко С.М. Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Заклад вищої освіти «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Сумський державний університет. – Суми, 2021.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, що дозволило обґрунтувати низку нових наукових положень і висновків, спрямованих на вдосконалення відповідного адміністративного законодавства.

Доведено, що самоврядний контроль у сфері земельних відносин – це особливий напрям діяльності органів місцевого самоврядування, який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею. Аргументовано, що доцільним буде включити наведе визначення у положення Земельного кодексу України, що дозволить покращити нормативний матеріал в частині правової регламентації порядку реалізації даного різновиду контролю в земельній сфері.

Представлено авторське визначення поняття земельних відносин як об'єкту контролю, під яким запропоновано розуміти відносини майнового характеру, які прямо пов'язані із володінням, розпорядженням та користуванням землею, та на які спрямовано контрольну діяльність

уповноважених на це суб'єктів з метою забезпечення дотримання режиму законності усіма учасниками даних відносин.

Констатовано, що норми адміністративного права займають пріоритетне місце в системі правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних правовідносин, адже саме вони: по-перше, закріплюють повноваження та компетенцію суб'єктів здійснення контролю; по-друге, є основою формування та проведення на території України загальнодержавної регуляторної політики, пов'язаної із охороною земель, забезпеченням законності їх використання, забезпеченням землеустрою тощо; по-третє, встановлюють механічні особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин, які, зокрема, регламентовано підзаконними правовими актами органів місцевого самоврядування, що видаються в розрізі виконання даними суб'єктами своїх публічно-владних повноважень; по-четверте, визначають засади взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю у досліджуваній сфері.

Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин запропоновано об'єднати у дві групи, а саме: 1) загальні, тобто такі, що притаманні кожній контрольній діяльності; 2) завдання спеціальні – особливий набір цілей, що корелюються із сферою контрольної діяльності та її предметом.

Під предметом самоврядного контролю у сфері земельних відносин запропоновано розуміти елемент об'єктивно-матеріальної дійсності (матеріалізований предмет, стан, показник, відповідний тип діяльності суб'єктів контролю), у зв'язку з чим земельні відносини виникають, припиняються і змінюються, та оцінка якого забезпечує встановлення контролюючими суб'єктами стану відповідності або невідповідності законодавчо закріпленим стандартам, вимогам та нормам підконтрольного об'єкту.

Констатовано, що межі контролю – це комплекс взаємопов'язаних факторів, які показують на що відповідну контрольну діяльність спрямовано, яким чином вона здійснюється, та в якій мірі може впливати на

підконтрольний об'єкт. В аспекті самоврядного контролю у сфері земельних відносин дані фактори містяться: 1) в положеннях нормативно-правових актів, які становлять правові засади реалізації даного виду контролю у сфері земельних відносин; 2) у встановлених законодавством повноваженнях суб'єктів самоврядного контролю в сфері земельних відносин; 3) у предметі самоврядного контролю; 4) в формах та методах здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

З'ясовано, що сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – це основа місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які безпосередньо покладаються повноваження здійснювати самоврядний контроль у сфері земельних відносин нормами Земельного кодексу України, зокрема з питань використання та охорони земель комунальної власності, додержанням земельного, а також екологічного законодавства.

Суб'єкти контролю у сфері земельних відносин запропоновано тлумачити як сукупність спеціально уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування, а також фізичних та юридичних осіб-користувачів земельними ділянками, які відповідно до свого адміністративно-правового статусу формують правові засади та організаційні механізми здійснення самоврядного контролю, а також безпосередньо реалізують цей контроль та створюють в межах своєї діяльності його предмет.

Доведено, що під адміністративно-правовими формами самоврядного контролю у сфері земельних відносин найбільш доцільно розуміти зовнішній вияв практичної діяльності суб'єктів, що уповноважені здійснювати даний вид контролю. Виділено перелік ключових адміністративно-правових форм самоврядного контролю у сфері земельних відносин. Аргументовано, що форми нерозривно пов'язані із методами здійснення самоврядного контролю.

З'ясовано, що адміністративно-правові методи здійснення контролю у сфері земельних відносин представляють собою сукупність законодавчо-

визначених юридичних способів, інструментів та засобів впливу на підконтрольний об'єкт, та наслідком застосування яких є створення, зміна та припинення правовідносин у публічно-владній сфері, зокрема щодо здійснення досліджуваного виду контрольної діяльності у земельній сфері.

Акцентовано увагу на тому, що дослідницькі позиції досить переконливо свідчать про актуальність проблематики удосконалення контролю у сфері земельних відносин, при цьому більшість фахівців прямо акцентує увагу на необхідності поліпшення законодавчих засад здійснення зазначеного контролю органами місцевого самоврядування, однак, при цьому їх зауваження та пропозиції, як правило, стосуються розмежування і уточнення повноважень державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері земельних відносин, у той час як проблемні питання законодавчої регламентації процедурних аспектів самоврядного контролю залишаються переважно поза увагою дослідників. Очевидно, що такий стан справ потребує більш змістовного науково-теоретичного опрацювання та вироблення відповідних пропозицій і рекомендацій щодо оптимізації процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

З'ясовано, що оптимізація адміністративних процедур самоврядного контролю у сфері земельних відносин передбачає покращення характеристик цих процедур з метою забезпечення їх оптимального впливу на діяльність суб'єктів контролю. Адміністративні процедури повинні сприяти послідовній та цілеспрямованій, ефективній та раціональній, доцільній та своєчасній реалізації суб'єктами самоврядного контролю контрольних-наглядових повноважень.

Доведено, що з метою удосконалення процедурних засад здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно закріпити у законодавстві, що порядок здійснення самоврядного контролю має визначатися органами місцевого самоврядування з урахуванням засад і принципів, закріплених у Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у

сфері господарської діяльності». При цьому вбачається за доцільне розробити Примірне положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель.

Відмічено, що становлення у централізованому порядку загальних нормативно-правових засад реалізації органами місцевого самоврядування адміністративних процедур здійснення контролю у сфері земельних відносин має: по-перше, забезпечити відносно єдиний в межах всієї держави, доцільний та ефективний підхід до здійснення зазначеного контролю; по-друге, зорієнтувати органи місцевого самоврядування щодо основних пріоритетів, напрямків, етапів, форм та методів контролю.

Підкреслено, що на відміну від взаємодії, яка є необхідною умовою нормального існування та функціонування системи, координація виступає тим управлінським інструментом, за допомогою якого забезпечується єдність та цілісність даної системи, її цілеспрямованість та послідовність через узгодження діяльності структурних елементів, ланок системи. Координація передбачає наявність певного координаційного центру, який спостерігає за станом взаємозв'язків у системі і вживає відповідних заходів щодо їх зміцнення, удосконалення та розвитку. Завдяки координаційній роботі досягається і підтримується необхідний рівень законності, ефективності та результативності взаємодії.

Ключові слова: земельні правовідносини, об'єкт контролю, самоврядний контроль, правове регулювання, адміністративне законодавство, суб'єкт, предмет контролю, адміністративні форми, методи, зарубіжний досвід, вдосконалення, оптимізація, адміністративні процедури, взаємодія, координація.

SUMMARY

Dmytrenko S.M. Administrative and Legal Provision of Self-Governing Control in the Sphere of Land Relations. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law». – Higher Educational Institution «Open International University of Human Development «Ukraine»; Sumy State University. – Sumy, 2021.

The author of the dissertation has provided theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which consists in defining the essence and revealing specific features of administrative and legal provision of self-governing control in the sphere of land relations. It allowed us to substantiate a number of new scientific provisions and conclusions aimed at improving the relevant administrative legislation.

It has been proved that self-governing control in the sphere of land relations is a special direction of activity of local self-government agencies, which includes special normatively defined tools of analysis, assessment and influence (methods and means) implemented to ensure the compliance of the activities of land relations entities regarding the protection of land, as well as possession, use and disposal with the legislative requirements. It has been argued that it would be appropriate to include the above definition into the provisions of the Land Code of Ukraine, which in turn will improve the regulatory material in terms of legal regulation of the procedure of implementing this type of control into the land sector.

The author has suggested own definition of the concept of land relations as an object of control, which has been offered to mean property relations that are directly related to the possession, disposal and use of land, and which are the object of control activities of authorized entities to ensure the compliance with legality by all participants of such relations.

It has been stated that the norms of administrative law occupy the priority place in the system of legal regulation of self-governing control in the sphere of land relations, because they are: first of all, consolidate the powers and competence of the control entities; secondly, they are the basis for the formation and implementation of a national regulatory policy on the territory of Ukraine, which is related to land protection, ensuring the legality of their use, ensuring land management, etc.; thirdly, establish the mechanical specific features of self-governing control in the sphere of land relations, which, in particular, are regulated by by-laws of local self-government agencies issued in the context of performing the public and authoritative powers by these entities; fourth, determine the principles of interaction of entities and objects of control in the area of research.

The tasks of self-governing control in the sphere of land relations are offered to be divided into two groups, namely: 1) general, i.e. those that are inherent in each control activity; 2) special tasks – special set of goals that are correlated with the scope of control activities and its subject matter.

The element of objective and material reality (materialized subject matter, state, indicator, appropriate type of activity of control entities) has been offered to understand as the subject matter of self-governing control in the sphere of land relations. In this regard land relations arise, are terminated and changed; and the evaluation of such subject matter ensures the controlling entities to establish the state of the compliance or non-compliance with the legally established standards, requirements and norms of the controlled object.

It has been stated that the boundaries of control are a set of interrelated factors that indicate the direction of the relevant control activity, how it is carried out, and how it can affect the controlled object. In terms of self-governing control in the sphere of land relations, these factors are contained: 1) in the provisions of regulatory legal acts that constitute the legal principles for the implementation of this type of control in the sphere of land relations; 2) in the powers of the entities of self-governing control in the sphere of land relations established by law; 3) in

the subject matter of self-governing control; 4) in the forms and methods of self-governing control in the sphere of land relations.

It has been found out that village, settlement, city, district and regional councils are the basis of local self-government within the relevant administrative and territorial units, which are directly empowered to exercise self-governing control in the sphere of land relations by the Land Code of Ukraine, in particular on the use and protection of municipal lands, the compliance with land and environmental legislation.

It has been offered to interpret the entities of control in the sphere of land relations as a set of specially authorized agencies of state power, local self-government, as well as individuals and legal entities that use land plots, who form the legal principles and organizational mechanisms of self-governing control in accordance with their administrative and legal status, as well as directly implement this control and create its subject matter within their activities.

It has been proved that the external manifestation of the practical activities of the entities authorized to exercise this type of control is mostly appropriate to understand as administrative and legal forms of self-governing control in the sphere of land relations. The list of key administrative and legal forms of self-governing control in the sphere of land relations has been highlighted. It has been argued that the forms are inextricably linked with the methods of exercising self-governing control.

It has been clarified that the administrative and legal methods of exercising control in the sphere of land relations are a set of legally defined legal methods, tools and means of influencing the controlled object, and the consequence of which is the creation, change and termination of legal relations within public sphere, in particular regarding the implementation of the studied type of control activity in the land sphere.

The emphasis has been placed on the fact that research positions convincingly demonstrate the urgency of the problem for improving control in the sphere of land relations, where most experts directly emphasize the need to

improve the legal principles for the implementation of the indicated control by local self-government agencies. However, their comments and suggestions usually concern the delimitation and clarification of the powers of state executive agencies and local self-government agencies to exercise control in the sphere of land relations, while problematic issues of legislative regulation of procedural aspects of self-governing control largely remain beyond the attention of researchers. It is obvious that this state of affairs requires more substantial scientific and theoretical elaboration and development of appropriate propositions and recommendations for optimizing the procedures for exercising self-governing control in the sphere of land relations.

It has been found out that the optimization of administrative procedures of self-governing control in the sphere of land relations involves improvement of the characteristics of these procedures in order to ensure their optimal impact on the activities of control entities. Administrative procedures should promote consistent and purposeful, efficient and rational, expedient and timely implementation by the self-governing control entities and realization of supervisory powers.

It has been proved that if we want to improve the procedural principles of exercising self-governing control in the sphere of land relations, laws should enshrine that the procedure for exercising self-governing control must be determined by local self-government agencies taking into account the grounds and principles enshrined in the Laws of Ukraine «On State Control over Land Use and Protection» and «On the Basic Principles of State Supervision (control) in the Field of Economic Activity». At the same time, it is considered expedient to develop a Model Regulation on the Procedure of Exercising Self-Governing Control over Land Use and Protection.

It has been noted that the formation of general regulatory legal principles for the implementation of administrative procedures for carrying out control in the sphere of land relations by local self-government agencies in a centralized manner, should: first of all, provide a relatively unified appropriate and effective approach to carry out the indicated control within the state; secondly, to give guidance to

local self-government agencies on the main priorities, directions, stages, forms and methods of control.

It has been emphasized that coordination in contrast to interaction, which is a necessary condition for the normal existence and functioning of the system, is the management tool that assists to ensure the unity and integrity of the system, its focus and consistency through coordination of the activity of structural elements of the system. Coordination involves the existence of a specific focal point, which monitors the state of the relationships in the system and takes appropriate measures to strengthen, improve and develop them. The required level of legality, efficiency and effectiveness of interaction is achieved and maintained due to coordination work.

Key words: land legal relations, object of control, self-governing control, legal regulation, administrative legislation, an entity, subject matter of control, administrative forms, methods, international experience, improvement, optimization, administrative procedures, interaction, coordination.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дмитренко С. М. Сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю. *Європейські перспективи*. 2017. № 4. С. 166–170.
2. Дмитренко С. М. Предмет самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 265–268.
3. Дмитренко С. М. Правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та місце у ньому адміністративного законодавства. *Наше право*. 2019. № 3. С. 219–223.
4. Дмитренко С. М. Поняття та особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2020. № 3. С. 219–223.
5. Dmytrenko S. M. Classification of Self-Governing Control in the Field of Land Relations. *European Reforms Bulletin*. 2021. № 2. С. 142–146.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Дмитренко С. М. Зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 6 листопада 2020 р.)*. С. 33–35. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201106/article/view/dmytrenko.
7. Дмитренко С. М. Межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.)*. С. 25–27. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/dmytrenko.
8. Дмитренко С. М. Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми*

правозастосування: виклики XXI століття: тези доповідей учасників V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Харків, 19 червня 2021 р.); Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН, 2021. С. 67–70.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ВСТУП..... | 16 |
| РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН..... | 26 |
| 1.1. Сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю..... | 26 |
| 1.2. Поняття та особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин..... | 38 |
| 1.3. Види самоврядного контролю у сфері земельних відносин..... | 51 |
| 1.4. Правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та місце у ньому адміністративного законодавства..... | 66 |
| Висновки до Розділу 1..... | 80 |
| РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН..... | 86 |
| 2.1. Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин..... | 86 |
| 2.2. Предмет та межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин..... | 98 |
| 2.3. Система суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин та особливості їх адміністративно-правового статусу..... | 110 |
| 2.4. Адміністративні форми та методи самоврядного контролю у сфері земельних відносин..... | 125 |
| Висновки до Розділу 2..... | 138 |
| РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН | 145 |
| 3.1. Зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин та можливості його використання в Україні..... | 145 |
| 3.2. Оптимізація адміністративних процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин. | 155 |

| | |
|---|------------|
| 3.3. Удосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин та координації їх діяльності. | 171 |
| Висновки до Розділу 3..... | 186 |
| ВИСНОВКИ | 194 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 200 |
| ДОДАТКИ..... | 235 |

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Земля протягом багатьох століть була і залишається найбільш цінним ресурсом нашої країни. Саме тому, набувши статусу незалежної держави, одним із пріоритетних завдань законодавця стало ведення ефективної земельної політики, яка була спрямована на забезпечення та охорону земельних ресурсів, а також створення сприятливих умов для її раціонального використання. Разом із тим, багаторічна практика показала, що державна земельна політика, яка велась понад 25 років, була малоефективною, а тому наприкінці 2020 року вона повністю змінила вектор розвитку.

При цьому необхідно відзначити, що проведення будь-яких реформ, в тому числі і у земельній сфері, є фактично неможливим без здійснення якісної та ефективної контрольної діяльності, адже саме за її допомогою вбачається можливим забезпечити необхідний рівень дотримання суб'єктами земельних правовідносин норм чинного законодавства. Контроль у даній сфері має багато різновидів, втім чільне та важливе місце у ньому належить самоврядному контролю, адже останній дозволяє більш оперативно виявляти проблеми у досліджуваній сфері та вирішувати їх. А тому на сьогодні важливим завданням законодавця є створення якісного та ефективного адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Варто відмітити, що окремі проблемні питання здійснення контролю у сфері земельних відносин у своїх наукових працях розглядали: С.Є. Антонова, Г.І. Балюк, О.С. Бондаренко, О.П. Ботезат, В.В. Буймер, В.В. Волік, В.В. Галуцько, О.Л. Гамалій, Ю.В. Гаруст, В.Я. Данилів, Б.В. Дерев'яно, М.Є. Журик, Л.І. Завставнюк, І.В. Ігнатенко, А.М. Карпенко, Ю.М. Кириченко, О.І. Кисельова, М.Д. Климишин, І.О. Кравченко, Т.М. Кравцова, Т.А. Кобзева, А.О. Коломієць, А.М. Куліш, В.І. Курило, Ю.С. Макаренко, Р.І. Марусенко, О.М. Музичук, К.В. Наконечна, Т.О. Паутова, В.В. Пахомов, О.С. Петраковська, О.М. Рєзнік, В.Д. Сидор, М.В. Старинський, В.С. Строкань, В.В. Сухонос, А.М. Теряк, В.В. Чувпило, В.В. Хоша,

В.Д. Шаповал, А.П. Шеремет, М.В. Шульга та багато інших. Разом із тим, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, слід підкреслити, що вказані вище науковці здебільшого приділяли увагу загальним засадам правового регулювання державного контролю у сфері земельних відносин, в той час як питання адміністративно-правового забезпечення саме самоврядного контролю у відповідній галузі фактично залишилось поза увагою вчених.

Таким чином, відсутність комплексних досліджень, присвячених теоретичним та практичним проблемам адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, а також наявність ряду прогалин та недоліків правового та організаційного характеру у вказаній сфері обумовлюють актуальність та своєчасність представленого дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до основних положень: «Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р; «Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, ухвалених Національною академією правових наук України (рішення від 3 березня 2016 р.); Пріоритетних напрямів наукових досліджень Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» за темою «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696).

Тему дисертації затверджено протоколом засідання Вищого навчального закладу «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» (протокол № 5 від 25 грудня 2015 р.).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного

законодавства, визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, а також, спираючись на позитивний вітчизняний та зарубіжний досвід, опрацювати напрямки вдосконалення відповідного адміністративного законодавства.

Для досягнення поставленої мети дисертаційної роботи вирішуються наступні *завдання*:

- розкрити сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю;
- визначити поняття та окреслити особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин;
- класифікувати види самоврядного контролю у сфері земельних відносин;
- охарактеризувати правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та встановити місце у ньому адміністративного законодавства;
- встановити завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин;
- окреслити предмет та межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин;
- надати характеристику системі суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин та визначити особливості їх адміністративно-правового статусу;
- визначити адміністративні форми та методи самоврядного контролю у сфері земельних відносин;
- узагальнити зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин та опрацювати можливості його використання в Україні;
- встановити шляхи оптимізації адміністративних процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин;

– запропонувати шляхи вдосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин та координації їх діяльності.

Об'єктом дослідження є правовідносини, які виникають в процесі здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Методи дослідження. Під час підготовки дисертаційного дослідження було використано як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Так, для того, щоб з'ясувати сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю (підрозділ 1.1), а також визначити поняття та окреслити особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин (підрозділ 1.2) було використано логіко-семантичний метод. Методи класифікації та систематизації використовувались для того, щоб класифікувати види самоврядного контролю у сфері земельних відносин (підрозділ 1.3); виявити адміністративні форми та методи самоврядного контролю у сфері земельних відносин (підрозділ 2.4), а також надати характеристику системі суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин та визначити особливості їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 2.3). Метод документального аналізу застосовувався, щоб: охарактеризувати правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та встановити місце у ньому адміністративного законодавства (підрозділ 1.4); окреслити завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин (підрозділ 2.1). Розкрити предмет та межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин (підрозділ 2.2) вдалось через використання аналітичного методу. Узагальнити зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин та встановити можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) вдалось за допомогою порівняльно-правового методу. Щоб запропонувати шляхи оптимізації адміністративних процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних

відносин (підрозділ 3.2), а також опрацювати шляхи вдосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин та координації їх діяльності (підрозділ 3.3) було використано методи моделювання та прогнозування. В процесі вирішення поставлених у дисертаційній роботі завдань було використано й інші загальні та спеціальні наукові методи наукового пізнання, що дозволило комплексно підійти до досягнення кінцевої мети дисертації.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці фахівців із галузі адміністративного, земельного, цивільного права тощо. Окрім того, було використано напрацювання вчених з інших галузевих дисциплін, як-то: теорії держави і права, соціології, філософії, психології. Нормативно-правовою основою роботи є правові акти різної юридичної сили, зокрема: Конституція України, кодифіковані акти, а також низка законодавчих та підзаконних нормативних джерел, положення яких закріплюють правові засади здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності, пов'язаної із здійсненням самоврядного контролю у сфері земельних відносин, а також періодичні видання, статистичні матеріали тощо. У ході підготовки дисертації автором використано власний досвід підприємницької та депутатської діяльності.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є однією із перших спроб комплексно, за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, а також, спираючись на позитивний вітчизняний та зарубіжний досвід, опрацювати напрямки вдосконалення відповідного адміністративного законодавства. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

До найбільш значущих належать наступні:

вперше:

– обґрунтовано доцільність розробки та прийняття «Примірного положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель», який дозволить на централізованому рівні закріпити загальні правові засади реалізації органами місцевого самоврядування адміністративних процедур здійснення контролю у сфері земельних відносин, що, в свою чергу, має: по-перше, забезпечити відносно єдиний в межах всієї держави, доцільний та ефективний підхід до здійснення зазначеного контролю; по-друге, зорієнтувати органи місцевого самоврядування щодо основних пріоритетів, напрямків, етапів, форм та методів такого контролю;

– визначено перелік спеціальних завдань самоврядного контролю у сфері земельних відносин, серед яких названо: забезпечення законності всіх процедур пов'язаних із використанням фізичними та юридичними особами земель, що знаходяться у комунальній власності відповідної громади; створення умов для дотримання фізичними та юридичними особами правил, стандартів та вимог користування землями комунальної власності, які закріплені у документах, котрі посвідчують право користування та розпорядження відповідною земельною ділянкою; забезпечення дотримання вимог земельного законодавства України при користуванні землями комунальної власності відповідно до встановлених категорій земель;

– доведена необхідність розробки та прийняття примірної інструкції або положення про організацію та здійснення координації діяльності суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, що, в свою чергу, сприятиме: а) визначенню центрів, відповідальних за узгодження та спрямування спільних зусиль взаємодіючих сторін; б) виробленню найбільш доцільних та ефективних рішень з питань взаємодії та контролю; в) підвищенню якості планування та інформаційного обміну; г) залученню до взаємодії із суб'єктами самоврядного контролю інших органів публічної влади та представників громадськості;

удосконалено:

– науковий підхід щодо тлумачення поняття земельних відносин як об'єкту контролю, під яким запропоновано розуміти відносини майнового характеру, які прямо пов'язані із володінням, розпорядженням та користуванням землею, та на які спрямовано контрольну діяльність уповноважених на це суб'єктів з метою забезпечення дотримання режиму законності усіма учасниками даних відносин;

– класифікацію видів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, які запропоновано поділяти: 1) за суб'єктом здійснення самоврядного контролю; 2) за напрямом контрольної діяльності; 3) за видом відносин;

– розуміння основних форм взаємодії суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, до яких віднесено: планування; організацію та проведення спільних заходів; інформаційний обмін, формування та забезпечення належного функціонування спільних баз даних; обмін досвідом; розробку нормативних документів;

– визначення поняття суб'єктів контролю у сфері земельних відносин, які запропоновано тлумачити як сукупність спеціально уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування, а також фізичних та юридичних осіб-користувачів земельними ділянками, які відповідно до свого адміністративно-правового статусу формують правові засади та організаційні механізми здійснення самоврядного контролю, а також безпосередньо реалізують цей контроль та створюють в межах своєї діяльності його предмет;

– розуміння системи адміністративно-правових форм та методів здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, які необхідно закріпити на законодавчому рівні, що забезпечить їх більш якісну та ефективну практичну реалізацію;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування необхідності закріплення на рівні Земельного кодексу поняття самоврядного контролю у сфері земельних відносин, під яким

запропоновано розуміти особливий напрям діяльності органів місцевого самоврядування, який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею;

– правова позиція про те, що в системі нормативно-правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин ключове місце належить нормам адміністративної галузі права, адже саме за їх допомогою регулюються найбільш важливі аспекти здійснення даного виду контрольної діяльності, зокрема: повноваження суб'єктів здійснення контролю, його форми і методи, а також процедурні аспекти реалізації тощо;

– наукова думка про те, що предмет самоврядного контролю у сфері земельних відносин має комплексну сутність, через що одночасно включає в себе: 1) діяльність фізичних та юридичних осіб, пов'язану із землекористуванням; 2) діяльність фізичних та юридичних осіб щодо дотримання вимог законодавства в галузі землеустрою та охорони земель; 3) діяльність фізичних або юридичних осіб щодо дотримання вимог договорів оренди земельних ділянок відповідного типу; 4) документація із землекористування земельними ділянками фізичними та юридичними особами; 5) відповідний законодавчим вимогам та нормам стан земель;

– твердження про те, що в Україні на прикладі низки зарубіжних держав необхідно законодавчо встановити, що самоврядний контроль – це один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, а також закріпити адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації даного виду контролю у досліджуваній сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшої розробки теоретичних та практичних проблем, пов’язаних із адміністративно-правовим забезпеченням самоврядного контролю у сфері земельних правовідносин (*акт впровадження Кримінологічної асоціації України від 13 квітня 2021 р.*);

– правотворчості – як основа для вдосконалення норм чинного законодавства, що регламентує порядок здійснення самоврядного контролю у сфері земельних правовідносин (*акт впровадження Приватної наукової установи «Науково-дослідний інститут публічної політики і соціальних наук» від 14 квітня 2021 р.*);

– правозастосовній діяльності – з метою удосконалення практичної діяльності суб’єктів реалізації самоврядного контролю;

– навчальному процесі – під час підготовки підручників та науково-методичних матеріалів із дисциплін «Адміністративне право і процес», «Адміністративна відповідальність», «Кваліфікація адміністративних правопорушень», «Земельне право», «Судові та правоохоронні органи України»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Сумському державному університеті. Також їх враховано у навчально-методичних розробках, підготовлених автором (*акт впровадження Сумського державного університету від 12 квітня 2021 р.*).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, зокрема: «Концепція соціальної безпеки в Україні» (м. Харків, 6 листопада 2020 р.); «Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії» (м. Київ, 10 грудня 2020 р.); «Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування» (м. Харків, 19 червня 2021 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в 5-ти наукових статтях, 4 з яких опубліковано у фахових

виданнях України, 1 – у зарубіжному виданні, та 3-х тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 242 сторінки. Список використаних джерел містить 367 найменувань та розміщений на 34 сторінках, додатки розташовано на восьми сторінках.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю

Стаття 13 Конституції України закріпила, 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 народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону [156]. Наведені конституційні положення підкреслюють виключну суспільну, економічну та політичну важливість землі та її особливий правовий статус. А відтак, правовідносини у земельній галузі відрізняються від суспільних відносин в інших сферах суспільного життя та перебувають під особливою увагою держави та суспільства. Разом із тим, справедливим буде відзначити, що забезпечення ефективного функціонування правовідносин, які виникають у земельній сфері, потребують здійснення якісного контролю за ними.

Починаючи наукове дослідження, варто відмітити, що всі правові відносини за своєю природою мають суспільних характер. Так, у словниковій літературі відносини в цілому розтлумачуються, як стосунки, зв'язки, взаємини між ким-небудь; стосунок, причетність до кого-, чого-небудь, зв'язок з кимсь, чимсь [34; 279]. Так, О.В. Дроздов, Г.В. Мокроносів та Ю.П. Андреев вказують про те, що суспільні відносини – це перш за все відносини між людьми, які протиставляються відносинам між усіма іншими матеріальними утвореннями [103, с.33]. З точки зору І.І. Невінського відносини є станом взаємозв'язку та залежності між людьми, що виражається

у їх взаємодії; основним різновидом відносин є зв'язок, який визначається як відносини залежності; категорія «відносини» є родовою у співставленні до категорії «зв'язок» [211, с. 23]. Б.В. Новіков, І.П. Голосніченко, Т.О. Чепульченко, В.Ю. Пряміцин акцентують увагу на обов'язковій приналежності суспільних відносин до сфери їх виникнення, вказуючи при цьому, що суспільні відносини можуть бути унормовані будь-якими правилами-нормами: моралі, етикету, нормами права тощо [Помилка! Джерело посилання не знайдено., с. 28]. «Суспільні відносини – це деперсоніфіковані, узагальнені, типізовані фактичні відносини (соціальні взаємозв'язки) між певними суб'єктами», – зауважує С.О. Погрібний [239, с.31] На думку А.М. Михенка, суспільні відносини – це різноманітні зв'язки, які виникають між суб'єктами і об'єктами суспільного управління та характеризують суспільство або спільноту як цілісність. Такі відносини, носіями яких є люди або соціальні групи, суспільство в цілому, в загальному вигляді можуть мати політичний, економічний, соціальний, гуманітарний або інтегрований характер [299, с.187]. «Суспільні відносини – це те специфічне, що відрізняє соціальні утворення від інших систем матеріального світу. І кожне суспільство є не просто сукупністю людей, а становить єдину систему соціальних відносин, цілісний соціальний організм, що розвивається певною мірою, незалежно від інших соціальних організмів», – зауважує О.Г. Данильян [79, с.257–267; 232, с.51–52]. За визначенням М.П. Лукашевича суспільні відносини являють собою стійку схему зв'язків між індивідами, яка складається в процесі їх взаємодії в умовах того чи іншого суспільства, місця і часу; це відносини між соціальними групами, а також всередині них щодо розподілу життєвих благ, умов становлення і розвитку особистості, задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб [183, с. 103]. В.В. Москаленко зауважує: «Суспільні відносини – це не абстрактні зв'язки між людьми. Це міжособове спілкування, постійний процес взаємовпливу людей один на одного, зіткнення їх потреб і інтересів, співставлення поглядів і переконань, обмін досвідом, а також результатами діяльності, предметно

втіленими в матеріальній і духовній культурі, здійснення взаємної стимуляції, контролю і корекції діяльності. У спілкуванні здійснюється раціональний, емоційний і вольовий взаємний вплив і взаємодія людей, виявляється і формується спільність настроїв, поглядів, здійснюється передача і засвоєння звичок, стилю поведінки, способу життя, виникають згуртованість і солідарність, що характеризують групову і колективну діяльність» [203, с.23; 350, с.30–31]. Вивчаючи питання виникнення суспільних відносин, М.М. Воппенко вказує, що у суспільному житті люди, керуючись своїми особистими чи спільними інтересами, вступають між собою у найрізноманітніші відносини: економічні, політичні, культурні, моральні, правові і так далі; види конкретних суспільних відносин визначаються відповідною сферою соціального життя та діючими соціальними нормами; кожний різновид соціальних норм сприяє виникненню та розвитку відповідних суспільних відносин [64, с.76]. М.П. Недюха у своїй науковій статті вдало підмічає, що суспільні відносини зумовлюють характер і природу суспільства, етнонаціональних груп і спільнот людей, окремої людини, визначають її місце у політико-правовому просторі, гарантують права і свободи [211, с.198].

Таким чином, будь-які суспільні відносини представляють собою систему зв'язків в середині соціальних груп та між окремими індивідами, тобто, це відношення між людьми та людськими групами. Проте, науковці відмічають суттєву відмінність таких відносин, від, наприклад, особистих, які також виникають між людьми, але мають досить усічений характер. Так, суспільні відносини мають ряд обов'язкових ознак, до яких відноситься:

- по-перше, вони виникають у всіх сферах життєдіяльності суспільства та підпорядковуються встановленим у такому суспільстві правилам, законам, нормам, вимогам, тобто є стандартизованими;

- по-друге, суспільні відносини виникають в конкретних сферах людського життя з приводу розподілу матеріальних та духовних благ,

здійснення якоїсь діяльності та отримання від цього суспільно-корисного та значимого результату;

– по-третє, суспільні відносини не є між собою однорідними. Вони різняться за походженням, системою регулювання, складом діючих учасників тощо. Наприклад, в земельній сфері одночасно можуть виникати різноманітні відносини, зокрема політичні – пов’язані із формуванням державної політики; економічні – пов’язані з використанням та розподілом матеріальних благ, отриманих внаслідок використання земель тощо.

Окремим різновидом суспільних відносин є правові, до числа яких відносяться відносини земельні, але із рядом певних особливостей. Знов-таки, в юридичній науковій площині правові відносини мають декілька дефініцій. Як влучно зауважує Р.О. Халфіна, цінність поняття правовідносин полягає у тому, що вони визначають конкретні, реальні суспільні відносини, виражені у формі права, що являється реалізацією норми [330, с.23]. Тобто за теоретичною позицією науковця такі відносини виходять із базових, найбільш вагомих потреб суспільства, які з огляду на це потребують юридичного обрамлення. В подібному ключі правовідносини розглядає П.М. Рабінович, який неодноразово зауважував, що це передбачені гіпотезою юридичної норми ідеологічні суспільні відносини, які виражаються у взаємних юридичних правах і обов’язках суб’єктів права та які покликані створювати суб’єктам права конкретні соціальні можливості для задоволення певних їхніх потреб або власними діями, або діями інших суб’єктів. Такі можливості, на думку вченого, і забезпечуються встановленням зв’язків у вигляді взаємних юридичних прав і обов’язків суб’єктів [270, с. 127].

Дещо іншу думку з приводу змісту правовідносин пропонує у своїх роботах О.Р. Дашковська, яка звертає увагу, передусім, на суб’єктний склад категорії. Вчена наголошує, що такі відносини являються різновидом суспільних, які є їх юридичним виразом, в якому одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої сторони виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона повинна виконати ці вимоги, що

охороняються державою [118, с. 584]. О.Ф. Скакун пропонує схоже визначення: «Правовідносини – врегульовані норми права, вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними й зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – та забезпечуються державою» [283, с. 345]. В.В. Копейчиков доводить, що правові відносини – це специфічні вольові суспільні відносини, які виникають на основі відповідних норм права, і учасники яких взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками [117, с. 190]. У тлумаченні В.Ю. Нікіфорова правовідносини – це врегульовані нормами права та охоронювані державою суспільні відносини, які виникають на підставі юридичних фактів і характеризують взаємну поведінку суб'єктів права за змістом наданих їм нормою права кореспондуючих прав та обов'язків [215, с.14].

Зазначена вище позиція набуває більш широкого тлумачення у роботах Є.Ф. Демського, який зазначає, що правовідносини – це частина суспільних відносин, врегульованих нормами права, суб'єкти яких є носіями прав і юридичних обов'язків; це відомий суспільний зв'язок між особами – громадянами, організаціями, державними органами, транспортними підприємствами, підприємницькими структурами, що забезпечуються державою і визначають забезпечену законом міру можливої та необхідної поведінки [84, с. 41]. У підручнику за авторства М.В. Цвіка та В.Д. Ткаченко запропоновано розуміти правовідносини як відносини між людьми, які є юридичним вираженням економічних, політичних, сімейних, процесуальних та інших суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона зобов'язана виконати ці вимоги [337, с. 336].

Досить своєрідним є тлумачення правовідносин М.Д. Гнатюк. За її думкою, правовідносини – це та форма, в якій абстрактна норма набуває свого реального існування, втілюючись у конкретному суспільному відношенні.

Тобто правовідносини є одним із важливих елементів життя суспільства, в рамках яких знаходить своє відображення переважна більшість юридичних прав і обов'язків. Реалізація норм права поза правовідносинами являє собою лише частину основного компонента механізму реалізації права [70, с.15].

Таким чином, правові відносини – це різновид суспільних відносин, які виникають у конкретних сферах людської життєдіяльності, у зв'язку із чим потребують правової регламентації за допомогою юридичних норм, закріплених у положеннях чинного законодавства. Тобто, це відносини, що виникають у зв'язку із особливою позитивною або негативною діяльністю людини, наприклад: вчиненням нею правопорушення та необхідності державного осуду такої дії; відносини у сфері власності, зокрема з питань користування, розпорядження та володіння нею; відносини, котрі виникають в розрізі роботи державного апарату та виконання ним функцій держави тощо. Крім того, правові відносини передбачають реалізацію учасниками таких відносин наданих їм юридичних можливостей, тобто прав та обов'язків, при цьому володіти останніми можуть як особи фізичні, так і юридичні.

Окрему частину правових відносин складають відносини земельні, суспільна важливість яких до того ж обумовлює їх статус, як об'єкту контролю. Але перш ніж виділити особливості, притаманні подібним відносинам, звернемо увагу на їх визначення, яке в науковій теорії викликає багато дискусій. Наприклад, О.С. Петраковський обстоює позицію про те, що виникнення суспільних відносин у земельній сфері обумовлено особливим значенням землі та її ресурсів для держави та суспільства в цілому. Відповідно до цього, земельні відносини ґрунтуються на визнанні за суспільством, в особі загальнодержавних або місцевих органів влади, права контролювати землевласників щодо характеру використання належних їм земельних ділянок, можливих змін цього використання та гарантуванні землевласникам прав, установлених законами [234, с.165]. Під поняттям земельних правових відносин А.М. Теряк розуміє, насамперед, відносини

між людьми (суспільні), що взаємопов'язані із володінням та користуванням землею, також вони є невід'ємним елементом виробничих відносин кожного історичного періоду. Водночас автор стверджує, що земельні відносини за своєю соціальною природою належать до економічного базису суспільства. Земельні відносини, як і весь економічний лад суспільства, історично розвиваються і змінюються разом із зміною продуктивних сил; на всіх етапах історії суспільства земельні відносини розвиваються під безпосереднім впливом економічного закону відповідності характеру виробничих відносин розвитку продуктивних сил [313, с.103, 147]. В той же час М.В. Шульга у своєму визначенні земельних відносин взагалі не зазначає їх зміст в якості складової поняття, та пропонує розуміти такі відносини лише як різновид суспільних, об'єктом яких є земля, що є елементом біосфери та надає належне постачання для усієї фауни, флори й життєвої діяльності людини [357, с.118].

І.А. Колесник дотримується думки, що земельні відносини – це сегмент суспільних відносин, що виникають стосовно власності й управління земельними ресурсами, а також під час розподілу доходів, одержаних внаслідок їх використання [149, с.164]. Земельні правовідносини розглядаються П.М. Петришиним як суспільні взаємини відносно володіння, користування, розпорядження землею, а також управління на державному, регіональному, господарському та внутрішньогосподарському рівнях, як засобу виробництва та об'єкта господарювання в сільськогосподарському господарстві [235, с.4].

За поглядом Є.О. Виноградова, земельні відносини – це матеріальні виробничі відносини, пов'язані з володінням і користуванням землею як засобом виробництва і предметом праці. В основі земельних відносин знаходиться будь-яка форма власності на землю, яка обумовлює володіння і користування землею [60, с.29; 137, с.31]. Л.І. Завставнюк вважає, що земельні правовідносини є складовою предмета земельного права та охоплюють порядок і умови надання права власності на землю та права

землекористування, а також питання організаційно-управлінського забезпечення раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення [116, с.2].

Як вважає А.П. Шеремет, земельні правовідносини – це суспільні відносини з приводу володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання, так і засобом виробництва у сільському господарстві. Правник також звертає увагу на те, що до змісту земельних правовідносин відносяться права і обов'язки їх учасників, які здійснюють свої дії у точній відповідності з нормами права, переслідуючи мету, заради якої складаються дані земельні відносини, при цьому враховуються особливості суб'єкта і об'єкта цих відносин [353, с.67]. В.Я. Данилів звертає увагу на те, що земельні відносини це врегульовані нормами земельного й аграрного права суспільні відносини, що виникають із приводу земель (переважно сільськогосподарського призначення), земельних ділянок, прав на них і на земельні частки (паї) між сільськогосподарськими підприємствами різних організаційно-правових форм, їх членами та іншими суб'єктами на підставі специфічних юридичних фактів, змістом яких є взаємозумовлені права і обов'язки їх учасників [78, с.7].

На противагу подібним широким визначенням існують більш вузькі інтерпретації поняття «земельні відносини». Наприклад, О.В. Зайчук визначає земельні правовідносини як сукупність норм, що регулюють питання, пов'язані з встановленням власності на землю, умови і порядок землекористування, правовий режим земель, тощо [306, с.196]. О.С. Мірошніченко підкреслює, що земельні відносини є регульовані правом суспільними відносинами з приводу власності на землю та виникають за фактом використання, управління й охорони землі як особливого природного ресурсу [199, с.274].

Досить вузьке визначення земельних відносин окреслюється в Земельному кодексі України від 25.10.2001 р. № 2768-III, у статті 2 якого

вказується: «Земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею» [125].

На нашу думку, в кожному із вказаних вище випадків зміст земельних відносин розкривається не повністю. Вчені нехтують важливими характеристиками земельних відносин, зокрема, як об'єкту контролю. Через це створюється ситуація, коли сутність таких відносин нібито цілком зрозуміла, але їх внутрішній зміст залишається невизначеним, через що незрозумілою є особливість останніх, яка встановлює необхідність їх контролю. виправляючи цю недосконалість, виділимо ключові особливості земельних відносин, які підкреслюють їх відмінність від інших видів правовідносин та визначають об'єктом контролю. Першою з них варто виділити специфічний об'єкт подібних правовідносин, яким є земля.

Етимологічно слово «земля» розкривається, як верхній шар земної кори; речовина темно-бурого кольору, що входить до складу земної кори; ґрунт, який обробляється і використовується для вирощування рослин; країна, край, держава тощо [33]. Відповідно до Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Стаття 2 Кодексу доповнює дане визначення та вказує, що об'єктами земельних відносин також є земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [125]. Крім того, акцентуючи увагу на правовому статусі землі, як ключовій особливості земельних відносин, В.Д. Сидор зауважує, що специфіка останніх полягає у виникненні, зміні та припиненні існування земельних ділянок, що обумовлює організаційний характер таких відносин, пов'язаний із територіальним плануванням, наданням земельних ділянок, їх вилученням (викупом) з метою суспільної необхідності та для суспільних потреб, переведенням земельних ділянок з однієї категорії земель в іншу, землеустроєм, веденням земельного кадастру, державною реєстрацією прав на земельні ділянки тощо [281, с.99]. В тому ж ключі розмірковує Н.І. Титова, яка вказує, що у земельних відносинах задіяні не лише

приватноправові, а й публічно правові інтереси; землі – не просто один із об'єктів нерухомості, а об'єкт виняткової екологічної цінності. Вчена вважає, що наявність у земельному законодавстві публічно-правових засад впливає з базового положення Конституції України про те, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [314, с.72–75; 198, с.78–79].

Наведені особливості землі, як об'єкту, який має не просто матеріальну, а національну цінність та при цьому може виступати об'єктом індивідуальних прав, формує необхідність контролю в зазначеному аспекті. Специфіка землі в даному випадку полягає в тому, що вона не є індивідуалізованим об'єктом. Тобто будь-яка земельна ділянка – це частина земельних ресурсів України в цілому, тому усі маніпуляції із нею потенційно можуть позитивно або негативно впливати на землі в межах окремого регіону або всієї держави. Саме тому порушення земельних відносин загрожують інтересам не тільки суб'єкта, який має права на відповідну земельну ділянку, але й українського суспільства в цілому.

Окремою особливістю земельних відносин є складна «формула» участі в них. В стандартизованому вигляді відносини включають в себе двох основних учасників, які мають у зв'язку із цим взаємні права та обов'язки. В окремих випадках існує ряд вимог щодо суб'єктів, які можуть бути учасниками конкретних правових відносин. Подібний момент існує в галузі відносин земельних. Так, в обов'язковому порядку до складу суб'єктів земельних правовідносин входять носії владних повноважень.

Згідно із положеннями законодавства, а саме Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV, суб'єктом владних повноважень визнається орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [146]. В той

же час, за В.М. Бевзенко, суб'єкт владних повноважень – це уповноважений державою суб'єкт (політичний діяч, орган, посадова, службова особа, підприємство, установа, організація тощо), який на основі та у відповідності з чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив, як на суспільство у цілому так і на його окремі складові [25, с.13].

Тож, суб'єктом владних повноважень є фізичні та юридичні особи, які згідно із законодавством України уповноважені реалізовувати в своїй діяльності функції держави на користь суспільства. Іншими словами, це службові суб'єкти, роботу яких в основному масиві присвячено забезпеченню національного добробуту в економічній, політичній, правовій, соціальній та інших найважливіших сферах за рахунок використання державно-владних важелів. Галузь земельних відносин як раз виступає подібною, особливо важливою сферою, де присутність держави є обов'язковою, адже пов'язана із забезпеченням прав та інтересів суспільства з питань користування та володіння землею, охороною цих прав та інтересів, а також державного управління земельною сферою з метою належного та правильного користування суб'єктами своїми правами. З цього приводу досить влучно висловився Н.І. Красюк у науковій статті, присвяченій земельним відносинам, де відмічається: «У випадку порушення однією із сторін земельних відносин своїх обов'язків, настає її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів, а суб'єкти, наділені владними повноваженнями, у свою чергу також несуть відповідальність за невиконання обов'язків щодо забезпечення безпеки» [171, с.186].

Обов'язкова участь держави у земельних відносинах породжує іншу особливість – наявність спеціального інструментарію регулювання та впорядкування поведінки та діяльності учасників подібних відносин. За думкою, яку обстоюють В.А. Дозорцев та М.І. Краснов, в межах відносин земельних допускається використання імперативних інструментів впливу на

поведінку суб'єктів даних відносин, у тому числі примусу, який може виражатись у формі прямого регламенту або контролю [100, с.26; 169, с.57].

До специфічних факторів земельних правовідносин можна віднести їх фінансово-економічний аспект. Наприклад, А.П. Шеремет визначає особливою ознакою земельних правовідносин власне приватизацію землі, розвиток багатокладної економіки на основі поєднання переваг колективної форми організації праці і приватної власності, особистого інтересу в підвищенні продуктивності праці на основі раціонального використання землі. На думку правника, приватизація земель сільськогосподарського призначення здійснюється через визначення частки кожного члена колективу у спільній власності на землю, передану у колективну власність сільськогосподарських підприємств. Земельні відносини регулюються спеціальним земельним законодавством, яким визначаються правовідносини щодо землі як об'єкта земельних відносин, що виникають у процесі сільськогосподарського виробництва між суб'єктами земельних правовідносин [353, с. 67]. Як вважає В.С. Строкань, особливість і цінність земельних відносин полягає в здатності земель давати додатковий прибуток, що виникає в населених пунктах, перш за все, завдяки зручності місця розташування відносно ринків ресурсів і збуту та інфраструктурному облаштуванню території; за можливість отримання цього доходу власне й справляється плата за землю. Вона має відповідати грошовій сумі, яка, якщо її покласти в банк, дасть у вигляді відсотків з внеску прибуток такого ж розміру, що й продуктивність праці робітників унаслідок зниження навантаження [297, с. 2].

Із вказаного вище слідує, що земля може розглядатись не тільки як цінність сама по собі, але й як своєрідний інструмент покращення добробуту відповідного суб'єкта, тобто вона також є активом, який можна використовувати з метою отримання прибутків, зокрема: здавати в оренду, експлуатувати в сільськогосподарських або будівельних цілях тощо. Однак, прибутково-орієнтоване використання земель має відбуватись не «сліпо», з

метою кінцевого набуття матеріальних ресурсів та нехтуванням при цьому правилами поведінки із землями, зокрема, щодо схоронності їх фізико-екологічних властивостей, а відповідно до обов'язкових встановлених законодавством стандартів та правил, що, в свою чергу, обумовлює необхідність контролю, за допомогою якого можливим є дотримання стандартів та правил регулювання [97].

Таким чином, сутність та зміст земельних відносин, як об'єкту контролю, виражено у тому, що це окрема, самостійна група регульованих нормами законодавчих та підзаконних актів суспільно-правових відносин, які: по-перше, мають своїм об'єктом категорію національного значення та цінності – землю, а також всі виникаючі у зв'язку із використанням, володінням та управлінням останньою права; по-друге, обов'язковим учасником відповідних правовідносин виступає держава в особі її уповноважених органів та їх посадових осіб; по-третє, допускають використання особливого, владно-імперативного інструментарію регулювання поведінки учасників цих відносин, у тому числі контрольних-регулятивних заходів; по-четверте, мають фінансово-економічний аспект, який передбачає використання земель для отримання значних прибутків окремими суб'єктами [97].

1.2. Поняття та особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин

Як влучно виразилась в одній із своїх книг відома письменниця М. Фрай: «Жодна людська істота не є настільки досконалою, щоб не потребувати контролю ззовні» [327]. Дана цитата якнайкраще характеризує невід'ємну важливість та користь контролю за різними напрямками суспільної діяльності. Варто наголосити, що на сьогоднішній день контроль є ключовим атрибутом у багатьох сферах суспільних відносин. Як правило, контроль пов'язують із діяльністю держави, проте, в окремих сферах формуються

особливі, нетипові різновиди вказаної категорії, характеристику та зміст яких диктовано специфікою суб'єктного складу такого контролю, типом самих суспільних відносин, предметом та межами контрольно-наглядової діяльності тощо. Зокрема, у сфері земельних відносин існує контроль самоврядний, поняття та особливості якого становлять окрему наукову проблему.

Самоврядний контроль – це самостійний, в окремій частині унікальний вид контролю. Проте, йому також притаманні юридичні аспекти контролю в загальнотеоретичному змісті. Зазначимо, що етимологія слова «контроль» є досить широкою, адже включає декілька іншомовних слів. Як правило, вчені зауважують про латинське походження терміну, адже ще за часів Августа Октавіана в усіх провінціях Стародавнього Риму було створено фінансові установи, до компетенції яких належав контроль щодо своєчасності надходження податків, оцінювання й визначення податкових внесків общин [317, с. 314].

Згідно іншої позиції слово «контроль» походить від французького «controle» – перевірка або спостереження з метою перевірки [289]. В той же час, на думку А.М. Тарасова, слово «контроль» походить з англійської мови. Аргументи на користь даної позиції дослідник знаходить в Оксфордському англійському словнику, де «контроль» має три значення: перевіряти, контролювати; вимагати звіту, звітування; стримувати, скеровувати вільні дії. Крім того, зауважується, що слово «контроль» в англійській мові має більш широке смислове навантаження. Крім початкового значення (перевірка та верифікація), термін «контроль» застосовується в сенсі здійснювати владу, керувати, наказувати. Зокрема, в американській словниковій літературі окрім терміну «контроль», використовує термін «контролювати», що включає кілька значень: здійснювати адміністративний чи домінуючий вплив; стримувати, обмежувати; перевіряти, проводячи паралельний експеримент або порівнюючи з іншими стандартами [214].

Щодо сучасного значення поняття «контроль», то в енциклопедичних джерелах наводяться різноманітні трактування даного терміну. Наприклад, в аспекті етимологічному контроль – це: установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; перевірка виконання чого-небудь, наприклад, законів, планів тощо); облік, спостереження за чим-небудь; заключна функція управління і таке інше [285; 286; 287, с. 446].

В економічній літературі контроль розуміється як: по-перше, елемент управління економічними об'єктами і процесами, який полягає у нагляді за ними з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами; по-друге, реальна влада, зосередження прав управління в одних руках [107]. В енциклопедичному словнику бізнесу під контролем розуміється вивчення та аналіз результатів виконання стратегічних планів, планів маркетингу і прийняття заходів, що коригують їх [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Таким чином, контроль, незалежно від того, в якій сфері суспільних відносин він реалізується, – це здійснювана у визначеному порядку діяльність уповноважених законодавством суб'єктів, яка за допомогою використання сукупності нормативно визначених інструментів та засобів, спрямована на оцінку та перевірку стану дотримання підконтрольними об'єктами норм чинного законодавства, з метою забезпечення відповідності їх діяльності встановленим правилам, стандартам, вимогам та нормам.

Безпосередньо юридичне тлумачення поняття «контроль» можна знайти у Юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученка, де цю категорію розглядають, як систему відносин з приводу систематичного спостереження і перевірки ходу функціонування відповідного об'єкта деякого суспільного, виробничого або іншого процесу контролюючими органами, установами, уповноваженими особами з метою встановлення відхилень об'єкта контролю від заданих параметрів [360]. Подібну точку зору підтримує В.М. Гаращук. На думку вченого, контроль являє собою систему відносин між

взаємозалежними учасниками, контролюючим та підконтрольним суб'єктами, де перший може втручатись в оперативну діяльність другого з метою реалізації заходів із перевірки стану виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку [9]. На думку Г.Г. Зайкова, за допомогою контролю вирішуються наступні завдання: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, регламентуючих діяльність державних органів та інших об'єктів регулювання; досягнення своєрідності і якості виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; своєчасне прийняття заходів до усунення виявлених в процесі контролю недоліків; виявлення передового досвіду і впровадження його в практику роботи; сприяння правильному підбору й розстановці кадрів, своєчасне попередження їх від помилок; здійснення необхідної допомоги підпорядкованим апаратам та працівникам [210, с.155–156; 271].

Разом із цим, в юридичній енциклопедії С.Н. Братуся, поняття «контроль» розтлумачується як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів або як державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб, тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення вірності і законності визначених дій та процесом вистежування фактичного виконання планів [362]. Дана точка зору підтримується, наприклад, Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюгою та Н.І. Петренко, що визначають контроль як систематичне спостереження і перевірку процесу функціонування відповідного об'єкта з метою встановлення його відхилень від заданих параметрів [47]. В.Б. Авер'янов формулює широке та вузьке розуміння контролю: у першому випадку як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль, у вузькому – як перевірка підконтрольних об'єктів. Залежно від того, на якому рівні та

стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо [185; 188].

Схожу думку обстоює Л.Ф. Зверенчук, який вважає, що поняття «контроль» може реалізовуватися у двох напрямках. По-перше, контроль як перевірка виконання прийнятих рішень і дотримання визначених обмежень. Таке формулювання акцентує функціональне призначення контролю, виникнення його на етапі прийняття рішення й у процесі його реалізації. По-друге, поняття позначається як прояв відповідності дійсного стану запланованому, тобто наголошується інформаційна спрямованість контролю [Помилка! Джерело посилання не знайдено., с. 33; 303]. О.І. Волков, М.П. Денисенко, А.П. Гречан вважають, що місце і значення контролю визначаються тим, що він є способом організації зворотних зв'язків, завдяки яким уповноважений суб'єкт, наприклад, державний орган одержує інформацію про хід виконання його рішення. Тобто ці вчені вважають, що контроль – це форма зворотного зв'язку [63, с. 124].

Найчисленнішою є концептуальна позиція про те, що контроль – це функція або ж елемент управління, управлінської діяльності. Наприклад, В.Г. Жила визначає контроль як процес, що забезпечує відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням та спрямований на успішне досягнення поставлених цілей [316]. На думку Ф.М. Русинова, контроль – це основна функція менеджменту (управління) в межах відповідного підприємства, установи чи організації. Вона об'єднує види управлінської діяльності, пов'язані з формуванням інформації про стан і функціонування об'єкта управління (облік), вивченням інформації про процеси та результати діяльності (аналіз), роботою з діагностики й оцінки процесів розвитку та досягнення цілей, ефективності стратегій, успіхів і прорахунків у використанні коштів і методів управління [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. С.С. Вітвіцький вважає, що у сфері управління контроль

визначається як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від принципів організації і регулювання, своєчасне виявлення та розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення передового досвіду [21; 61]. В свою чергу, В.М. Плішкін визначає поняття «контроль» як нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням і визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від вимог відповідних нормативних документів (законів, стандартів, наказів і таке інше), принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [310, с. 516]. Досить широке визначення поняття «контроль» запропоновано І.В. Бойко. Науковець трактує дану категорію, як систему спостережень і перевірки процесу функціонування та фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, усунення несприятливих явищ і сигналізації про них, при необхідності, компетентним органом. На думку науковця, контроль покликаний не тільки здійснювати перевірку функціонування об'єктів управління, але і, що дуже важливо, дати оцінку доцільності та ефективності управлінських рішень [36, с.63].

В науковій площині також можна знайти цілком самостійні визначення, які за змістом не можна віднести до жодної з концептуальних груп. Наприклад, І.А. Білобжецький говорить, що контроль – це наука, яка вивчає шляхи виявлення відхилень, їх профілактику, дотримання нормативів, що встановлені для відповідного об'єкту контролю. При цьому, на думку вченого, контроль прямо пов'язано із технологією, метою якої є вивчати ефективні способи і прийоми перевірки, вибирати із усіх можливостей найдосконаліші щодо даних умов часу та місця, щоб надати результату контролю найбільшій ресурсній «дешевизни» та бажаних властивостей і

форм [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. На думку М.С. Студенікіної, контроль є функцією державної влади, яка дозволяє не лише виявляти, але й попереджати помилки і недоліки в роботі органів державної влади та різноманітних суспільних формацій, віднаходити нові резерви та можливості їх функціонування. По суті це спостереження за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам отриманим від суб'єкта владних повноважень, тобто державних органів або їх посадових осіб [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Схожу думку підтримують В.М. Горшенєв, І.Б. Шахов та В.М. Паращук, які вважають, що контроль – це форма, зовнішнє вираження діяльності державних органів та їх посадових осіб [343, с.93]. І.К. Залюбовська також поділяє думку про державне походження категорії «контроль» та зауважує, що останній притаманні наступні ознаки:

- 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості;
- 2) об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта;
- 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення;
- 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [122, с.13].

Отже, категорія контроль має складний та широкий зміст, внаслідок чого у наукових джерелах породжено велику кількість трактувань його змісту, однак, далеко не всі вони відрізняються раціональністю та логікою. Наприклад, неправильно, на наш погляд, розглядати контроль, як наукову галузь. Так як будь-яка наука передбачає детальний аналіз якоїсь проблеми, формування концепцій її вирішення за допомогою не тільки теоретичних, але

й практичних заходів, засобів та методів. В межах контролю подібна діяльність здійснюється частково, але вона не має глобального характеру та зводиться до оцінки якогось конкретного питання, пов'язаного із діяльністю підконтрольного об'єкту.

Невірно також розглядати контроль як систему відносин, зокрема правовідносин. Сам по собі факт реалізації контролю викликає суспільно-правові відносини, а також відповідні права та обов'язки у визначеного кола суб'єктів. Однак, відносини не можуть порушувати відносини, тому контроль більш доцільно сприймати як практичний аспект їх породження, зміни або припинення.

Також спірним є зведення поняття контролю до функції, зокрема управління або держави. В певній мірі такий підхід підкреслює активну, динамічну природу контролю. Водночас функція – це напрям діяльності, який включає в себе багато різноманітних процесів та практичних інструментів впливу, якщо мова йде про сферу управління та державної діяльності. Тобто поняття функції є об'єктивно ширшим. Воно може включати в себе контроль, але не дорівнює йому.

Таким чином, спираючись на викладене, ми дійшли висновку, що контроль, як загально-теоретична правова категорія, у всіх без виключення напрямках, зокрема, в сфері земельних відносин – це спеціальна діяльність уповноважених законодавством суб'єктів із реалізації нормативно визначеного та дозволеного інструментарію аналізу, оцінки та впливу на підконтрольні об'єкти з метою забезпечення їх неухильної відповідності встановленим правилам, стандартам, вимогам та нормам.

Проте, зміст контролю може змінюватись відповідно до сфери, в якій його реалізують. Так, самоврядний контроль – це лише один з різновидів контролю в земельній сфері, відповідно до норм чинного законодавства. Звернемо увагу на Главу 32 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, що має назву «Контроль за використанням та охороною земель» [125]. В положеннях останньої визначено, що контроль за використанням та

охороною земель здійснюється державою, громадськістю, а також органами місцевого самоврядування. Так, державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, 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 [125].

В свою чергу, громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положень, затверджених відповідно центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідною радою [125].

Щодо змісту самоврядного контролю, то він належним чином не окреслюється. З цього приводу в статті 189 лише зазначено: «Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами» [125].

Недосконалість чинного законодавства неодноразово намагались виправити науковці, які досліджували особливості самоврядного контролю в сфері земельних відносин, а також інших сферах суспільної діяльності. Зауважимо, що у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «самоврядний» визначається як той, який самостійно вирішує питання

внутрішнього управління [56]. Наприклад, досліджуючи самоврядний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні, О.М. Музичук визначає його як діяльність органів місцевого самоврядування із перевірки дотримання правоохоронними органами на підвідомчій їм території земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, під час якої вони не втручаються в їх оперативно-розшукову, слідчу, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність [204, с.74; 272, с.47].

Водночас в сфері земельних відносин поняття самоврядного контролю має декілька визначень, як широкого, так і вузького змісту. Наприклад, широкої позиції з приводу визначення змісту самоврядного контролю в контексті земельних відносин дотримуються А.М. Мірошніченко та Р.І. Марусенко. Науковці обстоюють думку про те, що самоврядний контроль – це особлива політична лінія діяльності органів місцевого самоврядування за наступними напрямками:

1) збереження ґрунтів, їхніх корисних властивостей, насамперед родючості, максимально можливе запобігання втрат і виснаження сільськогосподарських земель, обмеження відведення продуктивних земель для несільськогосподарських потреб;

2) попередження й усунення причин, що призводять до деградації, забруднення та засмічення земель небезпечними відходами людської діяльності, порушення й знищення ґрунтів і збіднення екосистем;

3) здійснення підприємствами виробничої, гірничодобувної, аграрної та інших видів господарської діяльності, що зумовлюють руйнування ґрунтового покриву, втрату ним родючості та порушення екологічної рівноваги функціонування земель, а також підривають стійкість агроландшафтів тощо;

4) забезпечення раціонального використання і збереження земельних ресурсів, поліпшення корисних властивостей та санітарно-гігієнічного стану

ґрунтів, екологічно й економічно обґрунтовані освоєння і меліорацію непридатних для господарського використання земель;

5) своєчасне запобігання й усунення негативного впливу деградованих, забруднених і порушених земель на здоров'я людини, окремі природні ресурси й довкілля в цілому, а також на економічний та соціальний розвиток держави; максимальний захист від необґрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб земель, що використовуються сільським і лісовим господарством [167; 200].

Також широку концептуальну позицію пропонує у своїх працях С.І. Хом'яченко, яка розглядає поняття самоврядного контролю у сфері земельних відносин, крізь призму співвідношення даної категорії із контролем державним. Так, вчений наголошує: «Державний і самоврядний контроль за використанням та охороною земель мають спільну мету, яка полягає у забезпеченні охорони земель як основного національного багатства. Тому, на наш погляд, співвідношення між державним і самоврядним контролем за використанням та охороною земель не слід розглядати через призму субординації, за якої один вид контролю – державний – має домінуюче значення, а самоврядний контроль за використанням та охороною земель є підпорядкованим державному. Обидва види контролю є рівноправними. Різниця між ними 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 земель. Таким чином, вищевикладене дає підстави для визначення поняття самоврядного контролю за використанням та охороною земель як сукупності 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 припинення виявлених земельних правопорушень» [335, с.168–169].

Цікаву наукову думку пропонують в своїх роботах О.О. Погрібний, І.І. Каракаш, Г.І. Балюк, В.А. Кулаківський та С.Д. Кравченко. Вчені наголошують, що одним з ключових різновидів контролю в сфері земельних відносин є контроль суб'єктів місцевого самоврядування, тобто самоврядний контроль, що є самостійним видом контролю в Україні в цілому. Він являє собою діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм і утвердження законності в земельних відносинах. Науковці констатують: органи місцевого самоврядування відіграють надзвичайно важливу роль у реалізації земельної політики на місцях. Від рівня свідомості кожного представника цих органів, від чіткого виконання ними покладених обов'язків у галузі земельних відносин, від дотримання принципів відкритості і законності в цій сфері залежать ефективність управління земельними ресурсам та результат проведення земельної реформи. Окрім того, вчені відмічають, що самоврядний контроль в сфері земельних відносин базується на окремій групі принципів, а саме: забезпечення охорони, раціонального використання та відновлення земельних ресурсів як основного національного багатства українського народу; проведення моніторингу земель; пріоритет екологічних інтересів суспільства у використанні земель над його економічними інтересами; повне відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про використання та охорону земель; поєднання заходів стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель; всебічність, об'єктивність і гласність контрольної діяльності. До цих принципів ще можна додати принцип підпорядкованості управління верховенству права і свобод людини; законності; об'єктивності; дієвості, вільного доступу громадськості до інформації про роботу місцевої влади; суворості

відповідальності до посадових осіб за своєчасність, повноту та достовірність наданої громадськості офіційної інформації; гласності; систематичності. [124, с.153; 22, с.16; 178, с.42; 166, с.20].

В свою чергу, О.Л. Гамалій використовує у своїх наукових працях поняття «контрольно-наглядова діяльність», виділяючи таким чином її особливу сутність. За його розумінням, самоврядна контрольно-наглядова діяльність в сфері земельних відносин – це така діяльність, що здійснюється органами місцевого самоврядування з метою забезпечення належного використання та охорони земель, додержання земельного, екологічного та іншого законодавства (наприклад, податкового, бюджетного тощо) у сфері земельних відносин в межах підвідомчих їм територій. Крім цього вчений наголошує, що 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 [66, с.113–114].

Нарівні з окресленими визначеннями існують більш вузькі трактування самоврядного контролю у сфері земельних відносин. Наприклад, Т.А. Кравченко зауважує, що зазначена категорія тлумачиться як діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямована на дотримання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності в земельних відносинах, що передбачає постійне спостереження за станом земель, отримання від землекористувачів і землевласників відповідної інформації про використання земель, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу [167]. О.Я. Красов відмічає, що самоврядний контроль в сфері земельних відносин – це діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-

правових норм та утвердження законності у земельних відносинах [170, с.246].

Таким чином, в своїй різноманітності наукові визначення самоврядного контролю в сфері земельних відносин є набагато ширшими за законодавче трактування, та відкривають багато специфічних ознак цієї категорії. Комплексний аналіз всіх доктринальних позицій дозволив виділити спільні риси та побудувати єдине основоположне визначення самоврядного контролю у сфері земельних відносин. На наш погляд – це спеціальний напрям діяльності органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних та обласних рад), який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею. Ми переконані, що доцільним буде включити наведене визначення у положення Земельного кодексу України з метою удосконалення нормативного матеріалу в частині правової регламентації порядку реалізації даного різновиду контролю в земельній сфері [94].

1.3. Види самоврядного контролю у сфері земельних відносин

В останні роки в Україні відбувається низка реформ у різних сферах діяльності держави, які суттєво вплинули на соціально-економічний та політичний розвиток нашої держави. Втім, однією із найбільш суперечливих та складних за реалізацією була реформа земельна. Саме вона викликала безліч суперечок як на загальнодержавному рівні, так і на рівні «державо-громада». Складність реалізації вказаної реформи була обумовлена декількома факторами: по-перше, неготовністю суспільства приймати подібні реформи у зв'язку з низьким рівнем правової культури та просвітницької роботи; по-друге, високим рівнем корупції в нашій державі. З

огляду на це, важливим завданням в контексті проведення вказаної реформи є створення ефективної та дієвої системи контролю у сфері земельних правовідносин.

Варто відзначити, що правова реальність нашої країни є динамічним, гнучким утворенням, яке реагує на всі коливання в суспільстві, що призводить до появи нових для нього цінностей та виникнення у зв'язку із цим суспільно-правових відносин. Подібний момент значно впливає на всі різновиди юридичної діяльності, як, наприклад, контроль, що набуває високого рівня багатогранності та великого переліку шляхів реалізації. Тобто, існують види контрольної діяльності, які дозволяють по-різному досягти поставлених перед нею цілей. Беручи до уваги вказаний момент, логічно задатись питанням про багатоаспектність самоврядного контролю у сфері земельних відносин, що диктується його широким змістом.

В науковій літературі контроль, як правило, класифікують за якимись конкретними критеріями, Наприклад, В.М. Плішкін виділяє в своїх наукових працях різновиди контролю таким чином: 1) за формою: а) безпосередня перевірка; б) ознайомлення зі статистичною звітністю; в) ознайомлення з роботою підконтрольних органів шляхом виклику керівників і окремих виконавців для доповіді про виконання тих чи інших управлінських рішень; г) ознайомлення з діяльністю співробітників підконтрольних органів під час проведення різних нарад, активів, інструктажів, зібрань, злетів; д) виявлення в матеріалах критичних виступів у пресі, скарг та листів населення фактів про недоліки у роботі, урахування пропозицій щодо поліпшення їх діяльності; 2) залежно від кола контрольованих видів діяльності: а) загальний; б) спеціальний; 3) залежно від стадій розгляду контрольного питання: а) превентивний; б) активний; в) пасивний [238, с.518–521].

Підхід І.О. Васильєва є схожим, але разом з цим вчений виділяє деякі інші класифікаційні групи. За його розумінням контроль класифікується: 1) залежно від характеру взаємовідносин, що складаються між її учасниками (сторонами): а) зовнішній; б) внутрішній; 2) залежно від напрямку (обсягу)

контрольно-наглядової діяльності: а) загальний; б) спеціальний; 3) залежно від стадії здійснення контрольно-наглядової діяльності: а) попередня; б) поточна; в) подальша; 4) залежно від кількості учасників: а) колегіальна (інспекторська перевірка); б) одноособова (керівник); 5) залежно від форми проведення: а) інспекторська контрольно-наглядова діяльність; б) перевірка, яка, у свою чергу, може бути комплексною чи галузевою; 6) за часом здійснення: а) постійна, яка як правило здійснюється безпосередніми керівниками; б) тимчасова, яка здійснюється під час інспекторських перевірок, атестування, тобто має систематичний характер; 7) залежно від часу проведення: а) планова, підставою для проведення якої є плановий документ, наприклад, річний план-графік перевірок; б) позапланова, яка проводиться, як правило, за фактом правопорушення і про час проведення якої підконтрольний суб'єкт не знає [52, с.57–58].

Не менш широку класифікацію наводить у своїх працях В.К. Колпаков, який вказує, що у юридичній літературі найчастіше пропонується наступна класифікація контролю:

1) залежно від місця суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління: контроль з боку органів законодавчої влади; контроль з боку Президента та його апарату; контроль з боку Кабінету Міністрів України; контроль з боку органів центральної виконавчої влади; контроль з боку місцевих органів, органів державної виконавчої влади; контроль з боку органів судової влади; контроль з боку органів місцевого самоврядування; контроль з боку громадськості;

2) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур виділяють: державний контроль; громадський контроль;

3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють: загальний контроль; відомчий контроль; надвідомчий контроль;

4) залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють: попереджувальний контроль, поточний контроль, наступний контроль;

5) залежно від спрямованості контролю виділяють: зовнішній контроль; внутрішній контроль;

б) залежно від призначення контролю виділяють: загальний, що охоплює всі сторони діяльності суб'єкта, що контролюється; цільовий контроль окремого напрямку роботи [152, с.664; 293, с.67–68].

На сторінках наукової літератури існують також більш вузькі за переліком види класифікації контрольної діяльності. Наприклад, Р.Я. Вейцман розрізняє всього два види контролю – постійний і непостійний. До постійного останній зарахував: попередній, поточний і наступний [48, с.23]. О.П. Альохін виділяє види контролю за: обсягом досліджуваної діяльності (загальний та спеціальний), за стадіями проведення контролю (попередній, поточний, наступний), а також за суб'єктами контролю [17, с.367; 159, с.67].

Незважаючи на різноманітність класифікаційних підходів щодо виділення різновидів контрольної діяльності, далеко не кожен з них можна використати для характеристики саме контролю самоврядного в сфері земельних відносин. Наприклад, якщо ми говоримо про такий критерій класифікації, як час здійснення контролю, то його застосовувати недоцільно, адже за логікою речей, контроль в сфері земельних відносин «прив'язано» до важливого об'єкту, землі, що існує постійно. Як наслідок, постійним має бути процес забезпечення правильності використання землі всіма суб'єктами земельних відносин.

Важко також застосовувати такий критерій класифікації, як «обсяг контрольної діяльності», що передбачає виділення спеціального та загального контролю. Так, сам по собі, самоврядний контроль в сфері земельних відносин має специфічну сутність та призначення, адже пов'язаний виключно із використанням земельних ресурсів. Іншими словами, такий контроль апріорі є цілеспрямованим на перевірку та оцінку спеціального, нетипових для інших різновидів контрольної діяльності питань та проблематик. Водночас невідповідність окремих підходів до класифікації

контролю не дає права заперечувати вірність одразу всіх критеріїв класифікації. Наприклад, більш детально варто розглянути фактор «суб'єктності» самоврядного контролю.

Законодавством встановлено, що самоврядний контроль здійснюється різними радами (міською, селищною, обласною і таке інше). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР закріплює визначення, відповідно до якого рада – це виборний орган, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [260]. В свою чергу, територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [260].

Відповідно до статей Закону сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. Діяльність рад відбувається у форматі сесій, на яких розглядаються відповідні питання, що пов'язані з функціонуванням відповідної адміністративно-територіальної одиниці та приймаються рішення [260].

Суб'єктний склад рад всіх рівнів складають депутати, повноваження яких починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом. Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його

активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради. Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради, або передані в письмовій формі головуючому на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді [260].

Таким чином, сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – це самоврядні органи територіальних громад різних адміністративно-територіальних одиниць нашої держави, що створюються шляхом обрання мешканцями цих громад осіб (депутатів), які мають представляти їх інтереси. Ради створюються для спільного вирішення питань, пов'язаних із життєдіяльністю населення тієї чи іншої території. Як наслідок, повноваження подібних представницьких органів розповсюджуються виключно на ті територіальні громади, які їх обирають та забезпечують їх роботу.

Таким чином, розглядаючи самоврядний контроль в сфері земельних відносин через призму вище визначеного, варто відмітити, що його реалізація прямо залежить від типу суб'єкта контролю. Так, кожний окремо орган місцевого самоврядування може провадити контроль в сфері виключно тих

земельних відносин, які виникають в межах життєдіяльності відповідної територіальної громади. Ґрунтуючись на даному критерії, можна вказати, що самоврядний контроль в земельній галузі поділяється на: 1) контроль, що реалізується сільськими радами; 2) контроль, здійснюваний селищними радами, 3) контроль, здійснюваний міськими радами; 4) контроль, який здійснюється районними радами; 5) контроль, здійснюваний обласними радами. Незважаючи на подібність кожного суб'єкту місцевого самоврядування, самоврядний контроль, що ними реалізується, буде в усіх випадках відрізнятися, адже: по-перше, повноваження та компетенція тієї чи іншої ради розповсюджується на різні за обсягом території та кількістю громадян; по-друге, кожна рада має в переліку наданих їй інструментів різні важелі здійснення регіональної політики.

На наш погляд, одним з критеріїв класифікації самоврядного контролю в сфері земельних відносин можна виділити напрям контрольної діяльності, відповідно до чого існує зовнішній та внутрішній контроль. Кожен з даних видів відрізняється власними особливостями, на які звертають увагу багато представників юридичної науки. При цьому не існує єдиної точки зору з приводу сутності кожного із вказаних різновидів контролю за напрямом. Наприклад, В.В. Шуба тлумачить зовнішній контроль як надвідомчий зі сторони виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно непідпорядкованих їм об'єктах, який в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності [355, с.137]. Зовнішній контроль у розумінні С.М. Гусарова – це контроль уповноважених державних органів за конкретним органом управління, його посадовою особою [75, с.36]. У тлумаченні В.В. Пахомова зовнішній контроль – це не тільки контроль системи (підсистеми) за об'єктом, котрий знаходиться поза її межами, це також одночасно і контроль за даною системою з боку іншої, тобто зовнішній і внутрішній контроль можна розрізнити не тільки за напрямом, але й за суб'єктом його здійснення (зовнішній суб'єкт, внутрішній суб'єкт) [231, с.41].

Щодо сутності внутрішнього контролю, то, наприклад, за В.М. Дереконь, це контроль, метою якого є допомогти керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі [88]. В тлумаченні Ю.С. Шемшученка внутрішній контроль – це фактично самоконтроль, який здійснюється всередині самої публічної адміністрації стосовно окремих органів, підрозділів, персоналу. Він проводиться вищестоящими інституціями щодо нижчестоящих або спеціально виділеними для цих цілей посадовцями, органами чи підрозділами. Цей контроль спрямований безпосередньо на охорону від порушень норм права підконтрольними суб'єктами і опосередковано – на захист суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів конкретних осіб [106, с.578]. Як указує А.О. Мухтаєва, внутрішній контроль – це управлінський контроль, метою якого є допомогти керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі. Тобто це не одноразова дія, а ряд дій та видів діяльності, що провадиться зазначеними органами на постійній основі, тому внутрішній контроль не повинен розглядатися як окрема система в рамках органу державного сектора. Внутрішній контроль також повинен надавати змогу викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності і результативності діяльності, а також зниження витрат [207, с.23–24].

Незважаючи на значну різноманітність наведених визначень, внутрішній і зовнішній контроль характеризуються загальними ознаками. Так, беручи до уваги спільні риси, які виділяють науковці при тлумаченні зовнішнього контролю, слід вказати, що це тип контрольної діяльності, при якій контролюючий суб'єкт реалізує покладені на нього повноваження до суб'єкта підконтрольного, але такого, який не перебуває у прямій структурно-організаційній підпорядкованості. В свою чергу, внутрішній контроль – це самоконтроль суб'єкта контрольної діяльності, який реалізується з метою забезпечення правильності, точності та ефективності останньої.

Зважаючи на викладене, можна вказати, що зовнішній самоврядний контроль в сфері земельних відносин – це контрольна діяльність органів місцевого самоврядування. Тобто по суті це самоврядний контроль в його звичайному вигляді, який має свої завдання, предмет, межі та адресатів. Говорячи ще більш простіше, це той контроль який досліджується в даній дисертації.

В свою чергу внутрішній самоврядний контроль в сфері земельних відносин – це контроль в середині органів місцевого самоврядування, який об'єднує в собі здебільшого організаційні заходи з метою оптимізації роботи структурних елементів, які відповідальні за безпосередню реалізацію контролю самоврядного та його правильне і високоефективне здійснення. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР такими структурними елементами у відповідних радах можуть бути комісії та виконавчі комітети. Перші, є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією. Постійні комісії за дорученням ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради,

виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи [260].

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради згідно Закону є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила [260].

Третім критерієм класифікації контрольної діяльності в сфері земельних відносин варто виділити кластер цих самих відносин. Зокрема, земельна сфера є широкою та зумовлює виникнення великого спектру відносин. Як наслідок, контрольна діяльність за цим напрямом охоплює всі відносини, але при цьому може бути поділена на певні кластери в залежності від типу земельних відносин, що виникають з тих чи інших питань використання земельних ділянок.

Так, першим видом самоврядного контролю за вказаним критерієм є контроль в сфері відносин, що виникають за фактом реалізації права власності на землю. Слід відмітити, що право власності – це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном [328, с.97]. З цього приводу доречно відмічає В.І. Семчик, який зауважує, що право власності – це основний правовий інститут в системі речового права; воно означає, що власникові належать права володіння, користування і розпорядження своїм майном [278, с.19].

Тобто право власності передбачає наявність у відповідного суб'єкта права впливати на належне йому майно з метою отримання суб'єктивної користі. Дане право є комплексним та включає в себе фактичне володіння, а також можливість розпорядження та використання майна, зокрема, відчужувати його. Комплексність права власності визначає його особливу гнучкість, яка дозволяє реалізовувати передбачені ним можливості одразу декільком суб'єктам. Так, відповідне майно може перебувати у власності одного суб'єкта, а фактично користуватись ним має можливість інший.

Подібна ситуація наявна в сфері реалізації права власності на землю, коли земельна ділянка перебуває, наприклад, у комунальній власності, але на умовах оренди землі використовується іншими фізичними або юридичними особами. Відповідно до статті 4 Закону України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161-XIV орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом [261].

Передача земель в оренду відбувається на основі договору, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства. Договір оренди землі укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально. Власник земельної ділянки може встановити вимогу нотаріального посвідчення договору оренди землі та скасувати таку вимогу. Встановлення (скасування) вимоги є одностороннім правочином, що підлягає нотаріальному посвідченню. Така вимога є обтяженням речових прав на земельну ділянку та підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному законодавством [261].

Оренда землі комунальної та будь-якої іншої власності передбачає покладення на відповідних суб'єктів спеціального кола обов'язків, які пов'язано із специфікою розпорядження та користування земельними

ділянками. Так, відповідно до статті 24 Закону орендодавець має право вимагати від орендаря:

- використання земельної ділянки за цільовим призначенням згідно з договором оренди;
- дотримання екологічної безпеки землекористування та збереження родючості ґрунтів, додержання норм і правил;
- дотримання режиму водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель та територій, які особливо охороняються, а в разі оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом – дотримання зобов'язання щодо здійснення заходів з охорони та поліпшення екологічного стану водного об'єкта, експлуатації водосховищ і ставків відповідно до встановлених в установленому порядку режимів роботи, а також необхідність оформлення права користування гідротехнічними спорудами та права спеціального водокористування;
- своєчасного внесення орендної плати за земельну ділянку, а в разі оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом – також орендної плати за водний об'єкт [261].

Дотримання саме цих обов'язків контролюється в межах самоврядного контролю.

Наступним видом самоврядного контролю відповідно до критерію «кластерності» є контроль в сфері відносин, пов'язаних із дотриманням законодавства про землеустрій та охорону земель в процесі використання останніх. Так, Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV встановлює, землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [258]. Призначення

землеустрою відповідно до Закону досить широке та включає в себе: а) реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо; б) надання інформації для правового, економічного, екологічного і містобудівного механізмів регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях шляхом встановлення особливого режиму та умов використання й охорони земель; в) встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів; г) прогнозування, планування і організацію раціонального використання та охорони земель на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях; г) організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни; д) розробку і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам; е) організацію території

підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення; є) отримання інформації щодо кількості та якості земель, їхнього стану та інших даних, необхідних для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [258].

В зв'язку з цим до елементів системи землеустрою Законом віднесено державний та самоврядний контроль, здійснення землеустрою на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях і таке інше [258].

В свою чергу, ведучи мову про самоврядний контроль в сфері відносин, пов'язаних із дотриманням законодавства про охорону земель в процесі використання останніх, варто навести положення Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, в статті 1 якого вказано: «Охорона земель – це система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, 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 призначення». Основними принципами державної політики у сфері охорони земель є: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, 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. Відповідно до основних принципів та поняття охорони земель Закон встановлює, що одним із типів контролю в даній сфері є самоврядний контроль за охороною земель, який здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами [263].

Останнім різновидом контролю за визначеним критерієм є контроль в сфері відносин, що виникають з питань меліорації земель. Зазначеному аспекту присвячено положення спеціального законодавчого акту, Закону України «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV. Стаття 1 Закону вказує, що меліорація земель – це комплекс гідротехнічних, культуртехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, що здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь. Регулювання та управління відносин у сфері меліорації земель передбачає діяльність великого числа різноманітних суб'єктів, як державної, так і місцевої влади, через що одним з інструментів такого регламенту визначається самоврядний контроль [259].

Тож, саме таким чином, за наведеними вище критеріями на сьогоднішній день можна класифікувати самоврядний контроль в сфері земельних відносин. На наш погляд, окреслені різновиди такого контролю характеризують його індивідуальність і унікальність та не викликають перетину його змісту із іншими типами контролю, зокрема в управлінській або державно-владній галузях [367].

1.4. Правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та місце у ньому адміністративного законодавства

Складність змісту, розгалуженість функціональних різновидів, особлива предметна сфера дії, а також інші специфічні аспекти підкреслюють відмінність, а також важливість та значення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, оцінити яку можливо за рахунок розгляду стану та широти правового регулювання вказаної категорії. Щоб відповісти на питання, наскільки важливим адміністративне законодавство є для правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно розуміти загальну значимість ролі нормативно-правових актів в конструкції механізму регулювання в класичному вигляді.

Зауважимо, що поняття «правове регулювання» має комплексну етимологічну основу. Першочергово поняття «регулювання» виникло в латинській мові, а саме в сфері діяльності давньоримських правників. Так, слово «regula» у найзагальнішій інтерпретації означало норму або правило. Пізніше воно трансформувалось у термінологічну конструкцію «regula iuris», що значить загальний, абстрактний, коротко сформульований, юридичний принцип, встановлений законом або створений правовою наукою і визнавався при судовому рішенні [340, с.105; 233, с.46–47]. В сучасній словниковій літературі поняття «регулювання» розкривається у великій кількості різноманітних значень, а саме: налаштувати (настроїти) (кількість тепла, звуку і таке інше) належним чином; контролювати; налаштувати (інструмент або пристрій) таким чином, щоб він працював правильно; упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; встановлювати правильну взаємодію частин механізму; регулювати направляти розвиток, рух чого-небудь з метою упорядкувати, систематизувати; дія у значенні «регулювати» – впорядковувати, направляти, розвивати, впливати на щось задля досягнення певної мети, приводити

механізми та частини до стану нормального функціонування і таке інше [33; 221; 76; 268; 182; Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Достатньо часто поняття «регулювання» розтлумачується як категорія суто управлінського змісту, тенденція до чого простежується в енциклопедичній літературі. Зокрема, саме як функція менеджменту (управління) «регулювання» розкрито у Великому бухгалтерському словнику за редакцією А.Н. Азріяна [37]. Схожа концептуальна позиція мається у толковому словнику з політики таких зарубіжних авторів, як Д. Андерхілл, С. Барретт та П. Бернелл, за текстом якого регулювання – це система встановлених державою правил, які регламентують діяльність фірми або галузі промисловості, особливо в галузі техніки безпеки та захисту навколишнього середовища [241].

Звернути увагу також варто на окремі наукові позиції, в яких розкривається сутність та зміст регулювання, як категорії соціального, державного або іншого типу управління. Так, О.П. Корнєв констатує в своїх роботах той факт, що регулювання виступає системою дій, спрямованих на встановлення, зсування або припинення тих чи інших управлінських відносин, які складаються між учасниками соціального управління, на впорядкування їх поведінки [158, с.15; 244, с.13]. За визначенням Д.В. Грибова та І.О. Щєблїкіна, регулювання являє собою управлінську діяльність, спрямовану на усунення відхилень, збоїв, недоліків тощо в керованій системі шляхом розроблення і впровадження керуючою системою відповідних заходів. Регулювання покликане усунути всі недоліки, відхилення, збої, виявлені у процесі контролювання. При цьому регулювальні заходи можуть застосовуватись на всіх попередніх етапах технології менеджменту (планування, організування, мотивування). Для цього вдаються до коригуючих дій, що базуються на виборі таких рішень: – усунення відхилень; перегляд стандартів і критеріїв; усунення відхилень з переглядом стандартів і відхилень [358]. За А.А. Попковим, регулювання у розрізі діяльності держави в цілому – це: «Форма цілеспрямованої політики

та реальних дій держави, визначення політичних, правових та фінансово-економічних важелів щодо забезпечення розвитку певної сфери суспільного буття, підтримки суб'єктів і об'єктів, в ній задіяних, забезпечення чи підтримки функціонування в їх заданому режимі. Регулювання здійснюється за допомогою системи заходів, які регламентують діяльність регульованих суб'єктів адміністративних чинників (законів, постанов, інших нормативних актів), кредитно-фінансових важелів, організаційно-методичних, податкових механізмів тощо» [247].

Отже, поняття «регулювання», враховуючи різноманітні трактування загальної етимології та управлінських наук, варто розглядати як активну дію або цілісну діяльність, направлену на упорядкування когось або чогось, відповідно до встановленої системи координат, вимог, норм, стандартів та інших подібних факторів. Іншими словами, регулювати означає встановлювати щось у відповідності до чогось, тобто приводити об'єкти до бажаної співвідносності, узгодженості.

Щодо правової доктрини, то в ній регулювання у змісті «правове регулювання», частково наслідуює визначене трактування. Наприклад, Юридична енциклопедія за редакцією Ю.С. Шемшученка трактує категорію «правове регулювання» як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Воно є різновидом соціального регулювання. Предмет правового регулювання – правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкувавши яких неможливе без використання норм права. Правове регулювання в Україні забезпечується системою державних органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, прокуратурою та іншими контролюючими органами [361, с.40–41]. Відповідно до Великого юридичного словника А.Б. Борисова правове регулювання – це процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм. Предметом правового регулювання є певна форма суспільних відносин, яка закріплюється відповідною групою юридичних норм [40, с.560].

За трактування наукової спільноти, зокрема С.С. Алексєєва, правове регулювання є здійснюваним за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та інших) результативним, нормативно-організаційним впливом на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [16, с.144; 54, с.244]. А.Т. Комзюк розкриває правове регулювання, як специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [154, с.47].

Відходить від стандартизованих визначень у своїх наукових розробках О.Ф. Скакун, яка доводить, що правове регулювання є не тільки здійснюваним уповноваженими державою суб'єктами за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкуванням суспільних відносин, але й одночасно діяльністю із їх юридичного закріплення, охорони та розвитку. Крім того, вчена робить досить важливу ремарку про те, що правовий вплив з усією його багатоманітністю здійснюється на суспільне життя, на свідомість та поведінку людей за допомогою правових і неправових засобів [283, с.488; 82, с.20]. Аналогічну наукову думку транслює в своїх роботах В.П. Плавич [237, с.7].

Разом з цим, аналіз наукових джерел дозволяє виокремити інші, нетипові наукові підходи, що відрізняються від загальноприйнятих концепцій. Наприклад, А.В. Хворостянкіна визначає правове регулювання, як регулювання поведінки людей засобами правових велінь. Головне тут усвідомлені правомірні дії суб'єктів не по відношенню до норм права і їх оцінці, а юридично значущі вчинки, здійснені відповідно до правових вимог. [332, с.11–12]. О.В. Петришин, окреслюючи зміст правового регулювання, констатує, що це процес дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей з метою упорядкування, охорони та

розвитку суспільних відносин [337, с.404]. В.М. Сирих дає визначення правового регулювання як діяльності держави і суспільства, здійснюваної в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [302, с.148].

А.О. Абрамова дотримується позиції про те, що правове регулювання – це нормативно-організований, послідовно здійснюваний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя за допомогою адекватних правових засобів [1, с.12; 172]. С.М. Чистов вважає, що правове регулювання є діяльністю держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права [342, с.36]. Процитувати варто думку О.В. Березовської, яка запропонувала комплексне визначення категорії «правове регулювання», а саме: «Правове регулювання – важлива умова створення стабільного правового порядку, а також органів, інститутів і установ, які мають реальні можливості забезпечити захист і охорону від порушень тих прав, свобод і законних інтересів громадян та інших осіб, які закріплено діючими нормами права. Загальні соціальні цілі правового регулювання переслідують досягнення соціально корисних результатів і, в першу чергу, створення необхідних умов для прогресивного розвитку суспільства. Правове регулювання – це явище, необхідність якого виникає з ряду передумов, наприклад, таких як, утвердження справедливості, створення оптимальних умов для превалювання дії в суспільстві економічних і духовних факторів [28, с.151].

Отже, аналіз окремих положень наукової площини показав, що в сучасній правовій теорії розуміння категорії «правове регулювання» має декілька векторів. Відповідно до базової, загальноприйнятої концепції – це правовий вплив на суспільні відносини та суспільство, здійснюваний за допомогою правових засобів, зокрема, правових норм. Інша концептуальна думка пропонує визначати правове регулювання як діяльність з юридичного

оформлення права, тобто формування нормативної основи упорядкування суспільних відносин. За окремими науковими позиціями вказану категорію визначають як процес використання правових засобів для регулювання суспільних відносин; забезпечення належної роботи побудованих нормативних засад дії права; нормативно-організаційну діяльність із втілення правових норм в життєдіяльності суспільства і таке інше.

На нашу думку, правове регулювання – це комплексна категорія, яка консолідує в собі декілька важливих моментів незалежно від об'єкту своєї дії. Так, правове регулювання в цілому та правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин, зокрема, характеризують такі ключові особливості:

- по-перше, об'єктивна сторона правового регулювання передбачає, що дана категорія уособлює в собі упорядковуючий вплив усталеної на території України правової реальності, сформованої на основі суспільного розуміння призначення та цінності права;

- по-друге, правове регулювання в обов'язковому порядку має формальну сторону, тобто систему норм права, об'єднаних в інститути та галузі, що знаходять своє вираження в положеннях законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих в установленому законом порядку;

- по-третє, правове регулювання спрямовується на упорядкування суспільних відносин в різних галузях життя, зокрема в земельній сфері;

- по-четверте, правове регулювання має динамічну структуру, яка може пристосовуватись до будь-яких якісних та кількісних змін суспільних відносин, реагувати на формування нових сфер людської життєдіяльності та забезпечувати їх упорядкованість та юридичну регламентованість;

- по-п'яте, правове регулювання, окрім впливу, призначено для охорони суспільства та його інтересів від свавілля та порушень.

Зважаючи на викладене, правове регулювання самоврядного контролю в сфері земельних відносин – це формалізований, виражений в системі юридичних положень законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів упорядковуючий та охоронний вплив права на суспільні відносини, які виникають в контексті реалізації самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Наведене визначення показує, що законодавча складова має домінуючу роль у системі відповідного правового регулювання, адже саме вона становить собою своєрідний «міст», крізь яке право знаходить шлях до своєї практичної реалізації.

Особливо актуальним даний момент постає в розрізі самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Нормативно-правова база національної системи права містить в собі велику кількість офіційних документів, які регулюють вказану категорію. Звернемо увагу на перелік останніх з метою встановлення частини серед них адміністративного законодавства.

Основу правового регулювання самоврядного контролю в сфері земельних відносин, як і правового регулювання будь-якої іншої спрямованості становить Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція). Як влучно зауважує О.В. Оніщенко, Конституція посідає найвище місце в національній правовій системі. Її положення є первинними і основоположними. Якщо уявити правові акти, які діють у державі у вигляді певного організованого і взаємопов'язаного цілого, системи, єдиного комплексу, то Конституція – це основа, стрижень і одночасно вершина всього права, фундамент його розвитку. Феномен конституції як основного закону держави належить новим історичним часам і пов'язаний з буржуазними революціями XVII–XVIII століття. Словосполучення «основний закон» характеризує особливе місце конституції в правовій системі юридичної бази правотворчості, правозастосовної діяльності і правосвідомості й означає, перш за все, констатацію ієрархії конституції [341, с.55; 223, с.93–94].

Тобто, Конституція – це базисний документ всієї правової системи України, який установлює принципи правного регулювання в усіх без виключення сферах. Зокрема, в статтях Основного закону відзначено, що наша держава є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [156]. Крім того, Основний закон встановлює особливий правовий статус землі та її національне значення, що в окремій частині є детермінантом визначення земельних відносин, як предмету самоврядного контролю [156].

Отже, як правова засада регулювання самоврядного контролю в сфері земельних відносин Конституція України:

- по-перше, окреслює правовий статус українських земель, а також особливості суспільно-правових відносин, що виникають у зв'язку із розподілом та користуванням останніми;

- по-друге, визначає центральне місце людських прав і свобод в переліку національно важливих «атрибутів», на забезпечення яких спрямовано діяльність держави;

- по-третє, встановлює виключне та невід'ємне право українського народу здійснювати владу безпосередньо через органи влади та місцеве самоврядування, у тому числі в сфері земельних відносин.

Наступна група нормативно-правових актів представлена міжнародними документами, серед яких в першу чергу слід вказати

Європейську соціальну хартію місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., яку Україна ратифікувала у 1997 році. Згідно із положеннями Хартії місцевого самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак, це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру

можливості своєчасно і належним чином. Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [111].

В чому полягає особливість положень наведеного міжнародного документу. Статті останнього прямо не регулюють питання самоврядного контролю в сфері земельних відносин на території нашої держави, проте, Хартія закріплює базові, основоположні принципи організації та реалізації місцевого самоврядування, а також широкий правовий статус органів місцевого самоврядування, який дає їм можливість вирішувати багато питань місцевого значення, у тому числі пов'язаних із використанням земельних ресурсів.

Далі в контексті представленої проблематики слід вказати Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Головним завданням документу є регулювання земельних відносин задля забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель. Кодексом також встановлено принципи земельного законодавства, до яких відповідно до статті 5 акту відноситься: 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) невтручання 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) пріоритету вимог екологічної безпеки [125]. Слід також зауважити, що Кодексом регламентовано повноваження центральних та вищих органів державної влади в галузі земельних відносин, різновиди контролю за використанням та охороною земель, суб'єктний склад самоврядного контролю, визначено

цільове призначення земель та особливості поводження з кожним їх типом і таке інше [125].

Таким чином, Земельний кодекс України – це основне кодифіковане джерело, яке формує цільову правову базу з усіх питань, пов'язаних із використанням земель, у тому числі здійсненням самоврядного контролю в даній сфері. Крім того, Кодекс визначає місце самоврядного контролю серед інших різновидів, а також частково пояснює його особливість. На відміну від Конституції, що виступає Основним законом для всієї правової системи, Кодекс також можна описати як «основний», але виключно в галузі земельних відносин. Зокрема, на його основі сформовано та видано ряд інших важливих законодавчих актів у земельній галузі, що паралельно є засадами здійснення в межах неї самоврядного контролю.

Це, наприклад, Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161-XIV, положення якого регламентують відносини, пов'язані із орендою землі, що є заснованим на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності. Зокрема, законом регульовано питання забезпечення законності та правомірності при наданні в оренду земельних ділянок, що знаходяться у власності сільських, селищних та міських рад [261].

Відмітити також варто Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV, який визначає 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. Окремі положення закону присвячено правовим засадам самоврядного контролю в галузі землеустрою, а також регламенту повноважень органів місцевого самоврядування в окресленому контексті [258].

Ще одним важливим нормативним документом, який регулює особливості самоврядного контролю в сфері земельних відносин є Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV. Як і у випадку із землеустроєм, самоврядний контроль визначається елементом системи забезпечення та передбачених інститутом охорони земель заходів [263].

Говорячи про зміст самоврядного контролю в сфері земельних відносин, не можна оминати увагою такий важливий нормативний документ як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема в аспекті здійснення самоврядного контролю в сфері земельних відносин [260].

Згадати у даному переліку також варто Закон України «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV, що 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. Окремі положення Закону присвячено визначенню повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі контрольних, в галузі забезпечення вимог законодавства щодо меліорації земель [259].

Щодо підзаконної основи правового регулювання самоврядного контролю в сфері земельних відносин, то її формують численні акти органів місцевого самоврядування, зокрема ті, якими затверджено положення про такий вид контролю, наприклад: Рішення Бориспільської міської ради «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель Бориспільської міської ради» від 27.06.2019 р., Рішення Вугледарської міської ради «Про створення комісії по здійсненню самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті

Вугледарі та затвердження положення про комісію по здійсненню самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті Вугледарі» від 22.12.2017 р. № 7/25-20, Рішення Піщанської сільської ради «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади Піщанської сільської ради» від 01.06.2021 р. № 9-9/VII і таке інше [255; 256; 265].

Опрацювання значного обсягу законодавчого та підзаконного нормативно-правового матеріалу в сфері регулювання земельних відносин показує, що останні на сьогоднішній день регламентовані правилами, які закріплені у різноманітних юридичних нормах, кожна з яких відноситься до відповідного офіційного документу, який займає власне місце у правовій системі держави та має визначений ступінь юридичної сили. Однак, які саме нормативно-правові акти з аналізованих можна вважати адміністративними?

Для відповіді на це питання звернемося до наукових трактувань поняття «адміністративне законодавство». Як вказує В.Б. Авер'янов, це система нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. Окрім цього, автор додає до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права і обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку [10, с.147]. О.Ю. Дрозд констатує, що адміністративне законодавство – це галузь законодавства (частина цілого), в офіційних письмових джерелах якої закріплені і тому знаходять зовнішнє вираження основні положення адміністративного права [102, с.211].

Окремі науковці ставлять знак рівності між поняттями адміністративне законодавство та джерела адміністративного права. Зокрема, В.В. Зуй стоїть

на позиції, що джерела адміністративного права – це форми зовнішнього виразу норм даної галузі, тобто акти органів законодавчої влади, які містять норми, що регулюють суспільні відносини у процесі виконавчої діяльності, акти органів державної виконавчої влади нормативного характеру, а також нормативні акти органів місцевого самоврядування, що регулюють управлінські відносини [5, с.11]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко стверджують, що джерело адміністративного права – це акт суб'єкта публічного управління, що регулює виконавчо-розпорядчу діяльність і складається з адміністративно-правових норм [153, с.42; 71, с.60–61].

Деякі інші представники юридичної науки вказують на те, що адміністративне законодавство характеризує всю галузь адміністративного права та являє собою систему правових норм, яка регулює суспільні відносини управлінського характеру у сфері діяльності органів виконавчої влади, організації внутрішньої діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їхніми органами зовнішніх юридично владних повноважень [101].

Незважаючи на різноманітність представлених підходів до розкриття змісту адміністративного законодавства, всі вони характеризуються як нормативно-правові положення, сформовані з норм права, що мають галузеве відношення, зокрема адміністративно-правове. Відповідно до цього, адміністративне законодавство варто розглядати як систему нормативно-правових актів (законів та підзаконних документів), нормами яких здійснюється регулювання суспільно-правових відносин в галузі діяльності публічно-владних суб'єктів.

Таким чином, з огляду на проведені вище наукове дослідження слід констатувати, що норми адміністративного права займають пріоритетне місце в системі правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних правовідносин, адже саме вони: по-перше, закріплюють повноваження та компетенцію суб'єктів здійснення подібного контролю; по-друге, є основою формування та проведення на території України

загальнодержавної регуляторної політики, пов'язаною із охороною земель, забезпечення законності їх використання, забезпечення землеустрою і таке інше; по-третє, встановлюють процедурні особливості самоврядного контролю в сфері земельних відносин, які, зокрема, регламентовано підзаконною базою розпорядчих документів органів місцевого самоврядування безпосередньо, що видаються в розрізі виконання даними суб'єктами своїх публічно-владних повноважень; по-четверте, визначають засади взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю у досліджуваній сфері.

Висновки до Розділу 1

Доведено, що будь-які суспільні відносини представляють собою систему зв'язків в середині соціальних груп та між окремими індивідами, тобто фактично це відношення між людьми та людськими групами. Проте, науковці відмічають суттєву відмінність таких відносин, від, наприклад, особистих, які також виникають між людьми, але мають досить усічений характер. Так, суспільні відносини мають ряд обов'язкових ознак, до яких відносяться: по-перше, вони виникають у всіх сферах життєдіяльності суспільства та підпорядковуються встановленим у такому суспільстві правилам, законам, нормам, вимогам, тобто є стандартизованими; по-друге, суспільні відносини виникають в конкретних сферах людського життя з приводу розподілу матеріальних та духовних благ, здійснення якоїсь діяльності та отримання від цього суспільно-корисного та значимого результату; по-третє, суспільні відносини не є між собою однорідними. Вони різняться за походженням, системою регулювання, складом діючих учасників тощо. Наприклад, в земельній сфері одночасно можуть виникати різноманітні відносини, зокрема політичні – пов'язані із формуванням державної політики; економічні – пов'язані з використанням та розподілом матеріальних благ отриманих внаслідок використання земель тощо.

Відмічено, що правові відносини – це різновид суспільних відносин, які виникають у конкретних сферах людської життєдіяльності, у зв'язку із чим потребують правової регламентації за допомогою юридичних норм, закріплених у положеннях чинного законодавства. Тобто це відносини, що виникають у зв'язку із особливою позитивною або негативною діяльністю людини, наприклад: вчиненням нею правопорушення та необхідності державного осуду такої дії; відносини у сфері власності, зокрема з питань користування, розпорядження та володіння нею; відносини, котрі виникають в розрізі роботи державного апарату та виконання ним функцій держави тощо. Крім того, правові відносини передбачають реалізацію учасниками таких відносин наданих їм юридичних можливостей, тобто прав та обов'язків, при цьому володіти останніми можуть як особи фізичні, так і юридичні.

Констатовано, що земля може розглядатись не тільки як цінність сама по собі, але й як своєрідний інструмент покращення добробуту відповідного суб'єкта, тобто вона також є активом, який можна використовувати з метою отримання прибутків, зокрема: здавати в оренду, експлуатувати в сільськогосподарських або будівельних цілях тощо. Однак, прибутково-орієнтоване використання земель має відбуватись не «сліпо», з метою кінцевого набуття матеріальних ресурсів та нехтуванням при цьому правилами поведіння із землями, зокрема щодо схоронності їх фізико-екологічних властивостей, а відповідно до обов'язкових встановлених законодавством стандартів та правил, що, в свою чергу, обумовлює необхідність контролю, за допомогою якого можливим є дотримання стандартів та правил регулювання.

З'ясовано, що сутність та зміст земельних відносин, як об'єкту контролю, виражено у тому, що це окрема, самостійна група регульованих нормами законодавчих та підзаконних актів суспільно-правових відносин, які: по-перше, мають своїм об'єктом категорію національного значення та цінності – землю, а також всі виникаючі у зв'язку із використанням,

володінням та управлінням останньою права; по-друге, обов'язковим учасником відповідних правовідносин виступає держава в особі її уповноважених органів та їх посадових осіб; по-третє, допускають використання особливого, владно-імперативного інструментарію регулювання поведінки учасників цих відносин, у тому числі контрольно-регулятивних заходів; по-четверте, мають фінансово-економічний аспект, який передбачає використання земель для отримання значних прибутків окремими суб'єктами.

Аргументовано, що контроль, незалежно від того, в якій сфері суспільних відносин він реалізується, – це здійснювана у визначеному порядку діяльність уповноважених законодавством суб'єктів, яка за допомогою використання сукупності нормативно визначених інструментів та засобів, спрямована на оцінку та перевірку стану дотримання підконтрольними об'єктами норм чинного законодавства, з метою забезпечення відповідності їх діяльності встановленим правилам, стандартам, вимогам та нормам.

Доведено, що в своїй різноманітності наукові визначення самоврядного контролю в сфері земельних відносин є набагато ширшими за законодавче трактування та відкривають багато специфічних ознак цієї категорії. Комплексний аналіз всіх доктринальних позицій дозволив виділити спільні риси та побудувати єдине, основоположне визначення самоврядного контролю у сфері земельних відносин. На наш погляд – це особливий напрям діяльності органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних та обласних рад), який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею. Аргументовано, що доцільним буде включити наведе визначення у положення Земельного кодексу України, що, в свою чергу, дозволить покращити нормативний

матеріал в частині правової регламентації порядку реалізації даного різновиду контролю в земельній сфері.

Акцентовано увагу на тому, що реалізація самоврядного контролю залежить від типу суб'єкта контролю. Так, кожний окремо орган місцевого самоврядування може провадити контроль в сфері виключно тих земельних відносин, які виникають в межах життєдіяльності відповідної територіальної громади. Ґрунтуючись на даному критерії, вказано, що самоврядний контроль в земельній галузі поділяється на: 1) контроль, що реалізується сільськими радами; 2) контроль, здійснюваний селищними радами, 3) контроль, здійснюваний міськими радами; 4) контроль, який здійснюється районними радами; 5) контроль, здійснюваний обласними радами. Незважаючи на подібність кожного суб'єкту місцевого самоврядування, самоврядний контроль, що ними реалізується, буде в усіх випадках відрізнятися, адже: по-перше, повноваження та компетенція тієї чи іншої ради розповсюджується на різні за обсягом території та кількістю громадян; по-друге, кожна рада має в переліку наданих їй інструментів різні важелі здійснення регіональної політики.

Встановлено, що зовнішній самоврядний контроль в сфері земельних відносин – це контрольна діяльність органів місцевого самоврядування. Тобто по суті це самоврядний контроль в його звичайному вигляді, який має свої завдання, предмет, межі та адресатів. Говорячи ще більш простіше, це той контроль який досліджується в даній дисертації. В свою чергу внутрішній – це контроль в середині органів місцевого самоврядування, який об'єднує в собі здебільшого організаційні заходи з метою оптимізації роботи структурних елементів, які відповідальні за безпосередню реалізацію контролю самоврядного та його правильне і високоефективне здійснення.

З'ясовано, що правове регулювання в цілому та правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин, зокрема, характеризують такі ключові особливості: по-перше, об'єктивна сторона правового регулювання передбачає, що дана категорія уособлює в собі

упорядковуюючий вплив усталеної на території України правової реальності, сформованої на основі суспільного розуміння призначення та цінності права; по-друге, правове регулювання в обов'язковому порядку має формальну сторону, тобто систему норм права, об'єднаних в інститути та галузі, що знаходять своє вираження в положеннях законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих в установленому законом порядку; по-третє, правове регулювання спрямовується на упорядкування суспільних відносин в різних галузях життя, зокрема в земельній сфері; по-четверте, правове регулювання має динамічну структуру, яка може пристосовуватись до будь-яких якісних та кількісних змін суспільних відносин, реагувати на формування нових сфер людської життєдіяльності та забезпечувати їх упорядкованість та юридичну регламентованість; по-п'яте, правове регулювання, окрім впливу, призначено для охорони суспільства та його інтересів від свавілля та порушень.

Правове регулювання самоврядного контролю в сфері земельних відносин запропоновано тлумачити як формалізований, виражений в системі юридичних положень законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів упорядковуючий та охоронний вплив права на суспільні відносини, які виникають в контексті реалізації самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Наведене визначення показує, що законодавча складова має домінуючу роль у системі відповідного правового регулювання, адже саме вона становить собою своєрідний «міст», крізь яке право знаходить шлях до своєї практичної реалізації.

Підкреслено, що Конституція України в контексті регулювання самоврядного контролю в сфері земельних відносин: по-перше, окреслює правовий статус українських земель, а також особливості суспільно-правових відносин, що виникають у зв'язку із розподілом та користуванням останніми; по-друге, визначає центральне місце людських прав і свобод в переліку національно важливих «атрибутів», на забезпечення яких спрямовано діяльність держави; по-третє, встановлює виключне та невід'ємне право

українського народу здійснювати владу безпосередньо через органи влади та місцеве самоврядування, у тому числі в сфері земельних відносин.

Обґрунтовано, що Земельний кодекс України – це основне кодифіковане джерело, яке формує цільову правову базу з усіх питань, пов'язаних із використанням земель, у тому числі здійсненням самоврядного контролю в даній сфері. Крім того, Кодекс визначає місце самоврядного контролю серед інших різновидів, а також частково пояснює його особливість. На відміну від Конституції, що виступає Основним законом для всієї правової системи, Кодекс також можна описати як «основний», але виключно в галузі земельних відносин. Зокрема, на його основі сформовано та видано ряд інших важливих законодавчих актів у земельній галузі, що паралельно є засадами здійснення в межах неї самоврядного контролю.

Констатовано, що норми адміністративного права займають пріоритетне місце в системі правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних правовідносин, адже саме вони: по-перше, закріплюють повноваження та компетенцію суб'єктів здійснення подібного контролю; по-друге, є основою формування та проведення на території України загальнодержавної регуляторної політики, пов'язаною із охороною земель, забезпечення законності їх використання, забезпечення землеустрою і таке інше; по-третє, встановлюють процедурні особливості самоврядного контролю в сфері земельних відносин, які, зокрема, регламентовано підзаконною базою розпорядчих документів органів місцевого самоврядування безпосередньо, що видаються в розрізі виконання даними суб'єктами своїх публічно-владних повноважень; по-четверте, визначають засади взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю у досліджуваній сфері.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

2.1. Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин

Будь-яка діяльність здійснюється для досягнення певної кінцевої мети, що, в свою чергу, формує внутрішню сутність певного явища, а також дозволяє оцінити ефективність та результативність останнього. В цьому контексті специфіка та особливості самоврядного контролю в сфері земельних відносин також виражається у тому, що він має власну мету, досягнення якої передбачає розв'язання певного кола завдань. Взагалі, термін «завдання» витлумачується, як: запропонована робота, серія робіт або частина роботи, яка повинна бути виконана заздалегідь встановленим способом і в заздалегідь обумовлені терміни; те, що вимагає виконання, розв'язання; необхідність для суб'єкта (суспільства, соціальної спільноти, особи) здійснити в майбутньому визначену діяльність тощо [326, с.237; 220; 277]. Загально етимологічні тлумачення розчинюються у визначеннях окремих науковців. Наприклад, Ф. Вебстер свого часу зазначив, що завдання – це короткострокові цілі (на термін від одного року до п'яти років), за якими оцінюється результативність роботи в досягненні її цілей [329]. В той же час, на думку В.Г. Бейлінсона, завдання варто визначати як припис, команду до виконання якої-небудь роботи або якоїсь дії [26].

В науковій літературі досить часто зміст поняття «завдання» розкривають через призму його співвідношення із терміном «мета». Останній має близьке тлумачення: 1) наперед визначений, запланований обсяг роботи, справа і таке інше; настанова, розпорядження, доручення; 2) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [55, с.284; 184, с.84]. Але при цьому вчені переконані, що мета і ціль окреслюють те, до чого прагнуть чи намагаються досягнути; завдання – це активізована, конкретизована та сформульована

перед кимось або чимось мета (ціль) [359]. З того ж приводу А.В. Захарко зазначає, що мета – це те, до чого прямують, що потрібно здійснити, інакше кажучи, результати, які очікуються, на досягнення яких спрямовані дії. А під завданням розуміють мету, досягнення якої бажано до визначеного моменту часу. Виходячи з прийнятого у філософії розподілу мети на найближчу та перспективну, можна сказати, що завдання – це найближча мета, а мета – це кінцеве завдання [123, с.38; 336].

Тож, завдання варто розуміти, як складовий елемент мети, тобто, це поточні, тактичні цілі, які забезпечують досягнення якогось великого, комплексного та заздалегідь визначеного результату. Окремо взяте завдання має власне значення та є цілком самостійним, проте, мета залежить від виконання кожного завдання окремо та передбачає реалізацію останніх у повному обсязі.

Щодо завдань контрольної діяльності в цілому, то науковці підходять до вирішення цього питання трьома способами: визначаючи виключну мету контрольної діяльності; мету та необхідні для її реалізації завдання; тільки завдання. Наприклад, підтримуючи перший підхід, М.В. Гринюк та П.В. Цимбал визнають мету контролю як установлення та констатацію фактичного стану справ у підконтрольних органах; аналітичного порівняння реального стану справ із заданим режимом та оцінкою характеру допущених відхилень; розробки та здійснення заходів щодо поліпшення та коригування процесу управління [139, с.23]. Л.В. Борець констатує, що мета контролю в межах управління – це забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дозволяє вчасно здійснити коригувальні дії [39, с.20]. Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний та В.К. Шкарупа доводять: мета контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності та дисципліни; вживанні заходів по запобіганню й усуненню порушень законності та дисципліни; виявленні причин та умов, що сприяють

правопорушенню; вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни [114, с.95–96].

Прихильником другого підходу виступає Ю.В. Кочетков, який вказує: «Мета контролю полягає у забезпеченні реалізації уявлення про очікувані результати розвитку певного об'єкту управління. В цьому аспекті завданнями контролю буде: 1) виявлення результатів впливу суб'єктів управління на об'єкт; 2) фіксація допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання у певній сфері; г) визначення причин цих відхилень; 3) розробка шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї управлінської системи» [163, с.115]. За розумінням В.М. Гаращука та О.М. Бандурки, контроль здійснюється з метою застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю) за рахунок виконання наступних цілей: 1) надання допомоги підконтрольній структурі в поновлення законності і дисципліни; 2) встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; 3) вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [23, с.215; 67, с.192].

Не менш популярним є третій підхід. Наприклад, О.Є. Кузьмін та О.Г. Мельник виокремлюють такі завдання контролю як з'ясування рівня виконання поставлених цілей, виявлення відхилень, збоїв, недоліків та причин їх виникнення з метою уникнення нагромадження й повторення помилок, мінімізації втрат, подолання складних організаційних проблем тощо [176, с.185–186]. Е.М. Коротков, обстоюючи позицію про те, що контроль – це одна з основних функцій управління, до завдань цієї категорії відносить: спостереження за керованими процесами, перевірку якості встановлення відхилень, збір необхідної інформації для оцінки ситуації [160]. Натомість В.Я. Малиновський виокремлює такі основні завдання контролю як: визначення фактичного стану об'єкта чи його частини в даний момент часу; прогнозування стану та поведінки об'єкта та його частини на визначений майбутній період часу; зміна стану та поведінки об'єкта чи його

частина так, щоб при зміні зовнішніх умов в допустимих межах були забезпечені необхідні та оптимальні значення характеристик об'єкта чи його частини; завчасне визначення місця та причин відхилень значень характеристик об'єкта від заданих (тих, що передбачались); збір, передача, обробка інформації про стан об'єкта; забезпечення стійкого стану об'єкта при досягненні критичних значень характеристик об'єкта [186].

О.І. Сушинський наголошує на тому, що завданнями контролю є недопущення відхилень та приведення у відповідність до програми розвитку об'єкта за допомогою відповідних засобів. При цьому контроль є джерелом інформації про соціальні процеси з метою адаптації програм і моделей або вибору програм і моделей подальшого розвитку [301, с.60]. До завдань контролю, на думку О.Ф. Дегтярьова, належить: а) встановити виконання вимог законодавства підконтрольним об'єктом; б) надати об'єктивну правову оцінку діяльності підконтрольному об'єкту; в) прийняти оптимальне рішення щодо покращення діяльності підконтрольного об'єкта, а в разі порушення прав та свобод громадян привести в дію заходи правоохоронного характеру; г) досягти найбільш повного і якісного виконання прийнятого рішення [81, с.114].

У розумінні В.А. Рудьова та С.О. Гуткевича основними завданнями контролю є: визначити у зовнішньому і внутрішньому середовищах якоїсь системи фактори, які можуть здійснювати істотний вплив на її функціонування і розвиток, своєчасно на них відреагувати; розкрити неминучі в діяльності організації порушення та помилки і оперативно прийняти заходи по їх усуненню; оцінка роботи організації та її персоналу за визначений період, ефективності і надійності системи управління нею; запобігти негативних результатів діяльності [275].

На нашу думку, найбільш вірним та логічним є другий підхід, в рамках якого виділяється мета і детерміновані нею завдання контрольної діяльності. Подібна точка зору дозволяє побачити кінцевий напрямок, тобто бажаний результат відповідної контрольної діяльності, а також спектр всіх питань, які необхідно вирішити в межах контролю для досягнення поставленої мети. В

цьому випадку вираження окремо завдань або суто мети не дозволяє побачити всю широту відповідного типу контролю та, як наслідок, організувати його ефективну реалізацію.

Разом з цим, в науковій літературі часто виділяються спеціальний перелік завдань, притаманний окремо узятим різновидам контрольної діяльності у якійсь конкретній сфері. Наприклад, аналізуючи фінансовий контроль, Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Коцупатрий до завдань останнього відносять: забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни, раціональності у ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі; необхідність своєчасного інформування органів державної влади, державного управління та громадськості про суттєві відхилення; блокування відхилень від прийнятих норм управління державними фінансами; розробка і моніторинг виконання рішень за результатами нагляду та оцінки; оцінка якості надання органами державної влади і державного управління, іншими суб'єктами фінансових відносин адміністративних послуг, виконання контрольно-наглядових функцій і стану виконання завдань, визначених законодавством [347, с.11; 76, с.7].

Таким чином, аналіз різнопланових наукових підходів дозволяє констатувати, що спрямованість контролю в будь-якій сфері визначається метою, а також завданнями, які, в свою чергу, поділяються на дві групи: а) загальні завдання – перелік цілей які притаманні кожній контрольній діяльності та пов'язані із її особливим юридичним статусом в цілому; б) завдання спеціальні – особливий набір цілей, що корелюються із сферою контрольної діяльності та її предметом.

Саме за цією формулою можливо найбільш правильно та повно окреслити внутрішню сутність самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Так, починаючи із опрацювання мети даної категорії, зазначимо, що остання наводиться у положеннях Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III, а саме в статті 187. Незважаючи на той факт, що

стаття має назву «Завдання контролю за використанням та охороною земель», її зміст більш широкий та вказує не просто на конкретні цілі контролю, а його загальне призначення. На доведення цієї думки процитуємо вказану норму: «Контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України» [125]. Тобто положення статті 187 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III визначають базову, ключову спрямованість контролю в сфері земельних відносин в цілому та самоврядного контролю зокрема. Проте, відповідь на питання як досягнути цієї мети в положеннях законодавства не розкривається, адже неокресленими на сьогоднішній день залишаються завдання самоврядного контролю. Не вироблено належного підходу до змісту завдань контролю також і на рівні теоретико-правових досліджень.

Водночас завдання самоврядного контролю в сфері земельних відносин окреслюються в положеннях актів місцевого самоврядування, якими визначаються положення про механізм проведення такого контролю, повноваження суб'єктів його проведення і таке інше. Безперечно, в більшості цих актів завдання самоврядного контролю жодним чином не групують, але це не позбавляє положення підзаконних документів органів місцевого самоврядування логіки та раціоналізму. Наприклад, відповідно до Рішення Вугледарської міської ради «Про створення комісії по здійсненню самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті Вугледарі та затвердження положення про комісію по здійсненню самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті Вугледарі» від 22.12.2017 р. № 7/25-20 вказано, що завданнями подібного контролю є:

- забезпечення додержання фізичними, юридичними особами та фізичними особами-підприємцями земельного законодавства України при використанні земель Вугледарської міської ради;

- запобігання порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

- вжиття разом з іншими уповноваженими органами заходів, спрямованих на раціональне використання земель, розташованих в межах Вугледарської міської ради, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного і лісового фонду;

- забезпечення додержання фізичними, юридичними та фізичними особами-підприємцями умов використання земель, що визначені у документах, які посвідчують речові права на земельні ділянки;

- забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконання запроектованих заходів із землеустрою і дотримання вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами при розробці документації із землеустрою тощо [265].

Згідно Рішення Піщанської сільської ради «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади Піщанської сільської ради» від 01.06.2021 р. № 9-9/VII основними завданнями самоврядного контролю за використанням та охороною земель є: а) забезпечення ефективного управління земельними ресурсами на території Піщанської сільської ради, їх охорони та раціонального використання; б) забезпечення додержання юридичними та фізичними особами законодавства України, актів Піщанської сільської ради, її виконавчих органів та посадових осіб при використанні земель комунальної власності на території сільської ради; в) запобігання порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; г) вжиття разом з іншими уповноваженими органами відповідно до закону заходів, спрямованих на раціональне використання земель; г)

забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного і лісового фонду; д) забезпечення додержання фізичними та юридичними особами умов використання земель територіальної громади, що визначені у документах, які посвідчують речові права на земельні ділянки; е) забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроектованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою і таке інше [256].

Згідно із Положенням про самоврядний контроль за використанням та охороною земель Хмельницької міської територіальної громади, затвердженого Рішенням від 17.02.2021 р. № 57 основними завданнями самоврядного контролю на території вказаної громади є: 1) забезпечення реалізації повноважень Хмельницької міської ради у сфері охорони та раціонального використання земель територіальної громади; 2) забезпечення дотримання фізичними, юридичними особами та фізичними особами-підприємцями земельного законодавства України при використанні земель комунальної власності; 3) запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; 4) вжиття заходів, спрямованих на належне оформлення прав на земельні ділянки власниками будівель та споруд, що розміщені на них, та забезпечення своєчасного та повного надходження в бюджет міста плати за землю [243].

В положенні Рішення Київської міської ради «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві» від 25.09.2003 р. № 16/890 основними завданнями самоврядного контролю визначено:

1) забезпечення реалізації повноважень Київської міської ради у сфері охорони та раціонального використання земель;

2) забезпечення додержання фізичними і юридичними особами вимог земельного законодавства;

3) запобігання порушенням законодавства у сфері використання і охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

4) забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами науково обґрунтованих нормативів інтенсивності використання земель, запобігання забрудненню земель тощо [264].

Навести до прикладу також варто Рішення Вакулівської сільської ради «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади Вакулівської сільської ради» від 19.11.2020 р. № 32-2/VII, за текстом якого: основними завданнями самоврядного контролю за використанням та охороною земель територіальної громади Вакулівської сільської ради Софіївського району Дніпропетровської області є:

1) забезпечення повноважень Вакулівської сільської ради у сфері охорони та раціонального використання земель територіальної громади сіл;

2) забезпечення додержання фізичними та юридичними особами вимог земельного законодавства України при використанні земель територіальної громади сіл;

3) забезпечення додержання фізичними та юридичними особами умов використання земель територіальної громади сіл, що визначені у документах, які посвідчують речові права на земельні ділянки;

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

5) забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроектованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою [257].

Положення підзаконних нормативно-правових актів суттєво заповнюють законодавчі прогалини та окреслюють завдання самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Проте, відсутність єдиного типового стандарту положення про самоврядний контроль створюють ситуацію, коли дане питання регулюється кожним органом місцевого самоврядування по-своєму, внаслідок чого завдання самоврядного контролю в кожному окремому положенні різняться. На наш погляд, виправлення даного моменту можливо шляхом визначення та законодавчого закріплення завдань самоврядного контролю в сфері земельних відносин, які складають дві групи цілей, а саме: загальні та спеціальні. До загальних цілей необхідно віднести:

1) захист прав і свобод громадянина та інтересів суспільства у земельній сфері. Тобто контроль в будь-якій формі, сфері та вигляді, у першу чергу, виступає засобом захисту прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства в цілому від протиправних посягань. В контексті самоврядного контролю дане завдання можна інтерпретувати як захист інтересів територіальної громади відповідного самоврядного утворення, в межах компетенції якого здійснюється контроль. В цьому випадку останній націлено на забезпечення прав і свобод, пов'язаних із використанням територіальною громадою та іншими особами земель комунальної власності та недопущення виникнення правопорушень в цьому аспекті;

2) запобігання правопорушенням. В широкому розумінні запобігання правопорушенням розтлумачується як система засобів, що застосовуються суспільством та державою для того, щоб стримати зростання злочинності, знизити її рівень на основі впливу на причини та умови, котрі сприяють злочинності та вчиненню адміністративних проступків, а також шляхом запобігання й припинення конкретних злочинів та правопорушень [148]. В розрізі контрольної діяльності в цілому та самоврядного контролю зокрема припинення правопорушень є тактичною ціллю, яка полягає у виявленні порушень законодавства, які мають відповідний рівень суспільної небезпеки, зокрема адміністративних та кримінальних правопорушень в земельній

сфері, а також їх припиненні суб'єктами контрольної діяльності в межах компетенції.

3) профілактика правопорушень. Як зазначає А.П. Закалюк, профілактика – це перш за все засіб, що використовується для попередження негативних явищ – наслідків через усунення їх причин – діянь [121, с.11; 227, с.113]. В ракурсі контролю та самоврядного контролю в сфері земельних відносин профілактика визначає, по-перше, виховну дію контрольних заходів, які призводять до вироблення у суб'єктів, щодо яких контроль направлено, внутрішніх установ та переконань про неприпустимість вчинення порушень в тій чи іншій сфері правовідносин; по-друге, надає можливість створити такі умови, за яких порушення підконтрольного об'єкту буде неможливим або суттєво ускладненим. Наприклад, систематичність використання окремих методів самоврядного контролю дозволить постійно стимулювати діяльність учасників земельних правовідносин, що, в свою чергу, буде заважати вчиненню ними правопорушень.

Разом із цим, існує окремий перелік завдань, які притаманні виключно самоврядному контролю в сфері земельних відносин та характеризують його як самостійну категорію, а саме:

1) забезпечення законності всіх процедур, пов'язаних із використанням фізичними та юридичними особами земель, що знаходяться у комунальній власності відповідної громади. В науковій юридичній літературі зазначається, що законність є важливою умовою існування й розвитку правової держави. Вона необхідна для забезпечення свобод та прав громадян, раціональної діяльності державного апарату, утворення і функціонування громадянського суспільства та реалізації демократії. Через це законність в узагальненому вигляді – це стан суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням і виконанням законів усіма суб'єктами. Тоді як закон закріплює загальнообов'язкові правила поведінки, законність забезпечує повне і безперешкодне їх здійснення, тобто є неодмінною умовою реального втілення в життя законів [190].

В розрізі самоврядного контролю в сфері земельних відносин законність виступає ціллю дії такого контролю. Тобто реалізація самоврядного контролю має забезпечувати відповідність всіх дій учасників земельних правовідносин нормам законодавства та підзаконної нормативно-правової бази, які встановлюють порядок користування землями саме комунальної власності;

2) забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами правил, стандартів та вимог користування землями комунальної власності, які закріплені у документах, котрі посвідчують право користування та розпорядження відповідною земельною ділянкою. В цьому аспекті мова йде про значення контролю як засобу індивідуального стимулювання кожного користувача землями комунальної власності, який забезпечує свідомо правильне та легальне користування та розпорядження земельним ділянками, а також дозволяє виявити факти безпідставного, самовільного користування;

3) забезпечення дотримання вимог земельного законодавства України при користуванні землями комунальної власності відповідно до встановлених категорій земель. Відповідно до статті 19 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III всі землі на території нашої держави за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Цільове призначення земель встановлює правовий режим користування ними, а також особливий набір правил та вимог. Використання земель поза цільовим призначенням веде до встановлених статтею 21 Кодексу юридичних наслідків, а саме: а) визнання недійсними рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради

міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам; б) визнання недійсними угод щодо земельних ділянок; в) відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною; г) притягнення до відповідальності відповідно до закону громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель [125].

Саме в наведеному переліку, на наш погляд, доречно закріпити в положеннях Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III завдання самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Це дозволить оптимізувати законодавство України та забезпечити єдність підзаконної нормативної бази органів місцевого самоврядування у питаннях формування положень про самоврядний контроль.

2.2. Предмет та межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин

Будь-яка наукова розробка має спрямовуватись на розтлумачення не тільки теоретичних особливостей досліджуваного явища, але й окреслювати те найголовніше, що визначає всю його функціональну орієнтованість. Особливо гостро цей момент постає при вивченні юридичних явищ, які, як правило, мають активну, діяльнісну «механіку», спрямовану на якийсь предмет. Зазначене дає підстави визначити окремим завданням дисертаційного дослідження наукове розроблення предмету самоврядного контролю в сфері земельних відносин, що має важливу доктринальну цінність, адже дозволить встановити межі цієї категорії.

Цікавим є само слово «предмет», яке має неоднозначний спектр визначень. Як правило, дане слово пов'язують із латинським «objectum» – будь-яке конкретне матеріальне явище, субстанція, річ [315, с.716]. В тлумачних словниках склався трьохсторонній підхід до тлумачення змісту

поняття «предмет», а саме: будь-яке матеріальне явище, річ (предмети невизначеної форми, предмет домашнього вжитку); те, на що спрямована думка, що складає її зміст або на що спрямована яка-небудь дія (предмет суперечки, предмет глузувань, предмет твору); окреме коло знань, що утворює особливу шкільну дисципліну (одержати «відмінно» з усіх предметів; профілюючі предмети у вузі) [220; 32, с.33].

У філософській термінології предмет визначається, як категорія, що позначає деяку цілісність, виокремлену зі світу об'єктів у процесі діяльності людей та пізнання, проте, не менш часто вказаний термін ототожнюється з поняттям об'єкта чи речі [321, с.525]. Парадигма наукових досліджень змісту категорії «предмет» включає в себе наукові розробки, в рамках яких проводиться паралель між сутністю останнього та поняттям «об'єкт». Семантично терміни «предмет» та «об'єкт» схожі між собою, адже перший – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь; пізнаний об'єкт; речі, явища, процеси, їхні сторони й відношення, які вже відомі, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, але підлягають подальшому дослідженню; сфера соціальної дійсності, котра зазнає перетворення тощо [Помилка! Джерело посилання не знайдено., 269, с.108; 320, с.360; 45, с.185; 104, с.77].

Тож, виходячи із загальних етимологічних визначень, можна зауважити, що предмет – це, по-перше, ядро, ключова основа якоїсь думки або діяльності; по-друге, те, на що спрямовано пізнання, або будь-яку діяльність іншого типу. В правовій сфері предмет найчастіше розглядається як те, на що спрямовано дію права безпосередньо, тобто у значенні предмету правового регулювання. При цьому предмет має важливу ціннісну основу в аспекті розмежування правових галузей. З цього приводу науковці зауважують, що предмет – це головний критерій системи національного права, котрий встановлює розмежування правового впливу та набір передбачених ним юридичних інструментів [53; 189, с.315; 82, с.126].

Щодо інших теоретичних позицій, то, наприклад, О.М. Ярошенко зауважує, що предмет правового регулювання – це різноманітні суспільні відносини, які об'єктивно за своєю природою можуть зазнавати нормативно-організаційного впливу і за певних соціально-політичних умов потребують впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання [365, с.90]. З цією позицією погоджується Г.Н. Василенко, який відмічає: «Предметом варто назвати ті суспільні відносини, які право регулює. Він є основним критерієм поділу норм права на відповідні галузі, бо суспільні відносини об'єктивно існують, їх певний характер вимагає себе і відповідних правових форм» [51, с.36]. Відповідно до твердження С.С. Алексеєва, предмет правового регулювання становлять суспільні відносини, регульовані правом. Кожній галузі відповідає певна сфера громадських відносин, іншими словами, окремий предмет регулювання. Суспільні відносини, що становлять предмет регулювання, повинні бути якісно однорідними з погляду їх суспільно-політичної характеристики. Тому якщо в ході розвитку суспільства формуються нові суспільні відносини, то, відповідно, утворюється, зазвичай, нова галузь права. В цьому проявляються динамічні властивості системи права, що дозволяють їй розширятись за рахунок формування нових структурних елементів [250, с.24–25]. В.І. Попов обстоює наступну позицію: «Предмет правового регулювання – це група (вид) суспільних відносин, виділена на підставі певних ознак, які залежать від діяльності, поведінки і від самих учасників суспільних відносин. Колективний трудовий спір (конфлікт) – це акт поведінки конкретних суб'єктів трудового права. Кожний такий акт носить соціальний характер, він вносить зміни в існуючу систему суспільних відносин. В цьому розумінні акт поведінки може слугувати юридичним фактом, з яким норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин» [245].

В той же час за М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Ебзеєва зазначають, що предмет правового регулювання – це все розмаїття суспільних відносин,

які змінюються відповідно до конкретно-історичних умов, що регулює право [305, с.334]. А.І. Берлач дотримується думки про те, що предмет права (правового регулювання) – це реалізовані суб'єктами правовідносин правові інтереси у формі речей, матеріальних цінностей, продуктів духовної творчості, особисті нематеріальні блага та інше [29, с.61; 85, с.70].

Якщо брати галузево-орієнтовані визначення предмету у розрізі конкретних сфер правового регулювання, то, наприклад, предметом трудового права є суспільні відносини, які складаються в процесі функціонування ринку праці, організації та застосування найманої праці, про що зауважує у своїх наукових працях О.В. Смирнов [288, с.10; 48, с.20]. Предметом права інтелектуальної власності, за розумінням І.В. Венедіктової, є майнові та особисті немайнові відносини, що складаються між суб'єктами права щодо визнання певних нетілесних благ об'єктами авторського, суміжного, патентного та інших прав та їх використання (економічного й особистісного присвоєння). З окресленого вчена робить висновок, що предмет права інтелектуальної власності при визнанні деяких нетілесних благ об'єктами авторського і патентного права є ширшим, ніж предмет цивільного права, але цивільні правовідносини становлять більшу частину в регулюванні права інтелектуальної власності [59, с.39].

Таким чином, правова інтерпретація предмету говорить, що це система суспільно-правових відносин, на які спрямовано дію права, котрі змінюються, породжуються та припиняються під його впливом. Однорідні суспільні відносини об'єднуються в групи, які визначають методологію їх правового регламенту та, як наслідок, ведуть до розмежування різних правових галузей.

Однак, на противагу подібному загальноприйнятому визначенню деякі науковці стверджують, що сутність предмету правового регулювання є значно більшою та глибшою. Через це вони наділяють його змістом не відносин, а певних матеріальних чинників, які знаходяться в основі виникнення правових відносин, іншими словами, детермінують їх. При

цьому доведення цієї позиції можна знайти у базовій юридичній теорії кримінального права. Остання регламентує відносини в галузі вчинення різними суб'єктами кримінальних правопорушень, зокрема, злочинів, а також основи юридичної відповідальності за подібні діяння. В науці кримінального права загальновизнаним є той факт, що об'єктом злочину виступає певне коло суспільних відносин, які через це повинні охоронятися єдиним комплексом взаємопов'язаних кримінально-правових норм, а предметом – вказана в кримінально-правовій нормі певна річ матеріального світу з властивостями суспільних відносин, які зазнають або ставляться під загрозу негативних змін внаслідок суспільно небезпечного посягання [304, с.63; 174, с.70]. Саме у подібному ключі, на нашу думку, варто розглядати предмет самоврядного контролю, адже, як було визначено в попередніх підрозділах, його об'єктом виступають як раз такі суспільні відносини в земельній сфері. За логікою речей предмет та об'єкт не можуть співпадати, не можуть характеризувати відносини одночасно. Тобто предмет самоврядного контролю у сфері земельних відносин має більш глибоку сутність, пов'язану, передусім, із його матеріалістичною основою.

На сьогоднішній день в науковій площині не вироблено теоретико-правову позицію про сутність предмету самоврядного контролю в сфері земельних відносин. Проте, вищенаведена точку зору підтримують більшість науковців, які розкривають зміст та значення предмету контрольної діяльності інших типів та в інших галузях суспільної діяльності.

Наприклад, А.М. Апаров, аналізуючи систему фінансового контролю, виділяє в ній такий елемент, як предмет, який становлять визначені законодавством України фінансові показники діяльності підконтрольних суб'єктів [20, с.132]. Проводячи аналіз в тій же сфері, І. Стефанюк дійшов висновку, що об'єкт контролю – це фізична чи юридична особа (особи), на певний вид діяльності яких спрямовуються контрольні дії; а предмет контролю – це конкретний вид діяльності (певні фінансово-господарські операції) підконтрольного суб'єкта, на які спрямовуються контрольні дії

контролюючого суб'єкта [296, с.4]. На думку М.Т. Білухи, предметом фінансово-господарського контролю є процес розширеного соціалістичного відтворення та дотримання нормативно-правового його регулювання, а об'єктами фінансово-господарського контролю є предмети та засоби праці, а також сама праця, що використовується в процесі розширеного соціалістичного відтворення [27, с.44–45]. Є.В. Калюга обґрунтовує предмет господарського контролю стадіями (процесами) розширеного відтворення господарських операцій в умовах переходу до ринкових відносин з погляду їх економічної ефективності, законності, вірогідності і доцільності на різних рівнях управління за різноманітних форм власності, та доповнює таке визначення предмета контролю застосуванням різних форм власності і витратами суспільної праці на окремих ділянках за різних рівнів управління [135, с.43; 30, с.63–64].

Аналізуючи особливості податкового контролю, Ю.В. Гаруст встановив, що предмет останнього становлять доходи або їх частина, вартість товарів, майно платників податків та окремі види їх діяльності, додана вартість, інші об'єкти, встановлені законодавчими актами, тобто те, з чого нараховується податок, з якого пізніше встановлюється податкова ставка [68, с.63]. О.А. Ногіна вважає, що предметом податкового контролю є документальні, речові і цифрові носії інформації про здійснені платником податків операції, його дії (бездіяльність) [217, с.109]. В той же час М.В. Романовський та О.В. Врулевський вказують, що предметом податкового контролю у кожному конкретному випадку є різні аспекти і прояви податкових відносин: законність, достовірність, повноту, своєчасність тощо [209, с.381; 138, с.72].

В.А. Яблоков та Н.Н. Ковтун, досліджуючи зміст судового контролю в оперативно-розшуковому процесі, визначили, що його предметом є законність і обґрунтованість будь-яких процесуальних дій чи рішень органів розслідування, які здатні порушити права учасника процесу; конкретна процесуальна дія або рішення публічних процесуальних органів, що

порушують (обмежують) те або інше конституційне право особи [363, с.71; 145, с.11]. О.В. Кондратьєв до предмета судового контролю відносить дії і рішення слідчого і прокурора. До предмета попереджувального судового контролю вчений відносить ті рішення, що істотно обмежують конституційні права громадян; породжують наслідки, що виходять за рамки кримінально-процесуальних правовідносин і таке інше [155, с.40; 348, с.201].

Предметом контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні, на думку О. Дубинського, є дотримання або недотримання, виконання або невиконання, відповідність або невідповідність установлених уповноваженими органами в порядку, передбаченому законодавством, норм, вимог, правил, порядку, процедур та інших аспектів, що обумовлюють ту чи іншу поведінку, дії чи утримання від дій учасників правовідносин у транспортній сфері [104, с.77].

Акцентуючи увагу на особливостях будівельного контролю, В.О. Ромасько дійшов висновку, що предметом останнього є діяльність як об'єктів, так і суб'єктів контрольних відносин щодо дотримання (виконання) ними будівельного законодавства. Вчений окремо наголошує на необхідності віднесення до предмету будівельного контролю саме суб'єктів його здійснення, адже умови та порядок здійснення ними контрольних повноважень також хтось контролює (вищестоящий орган, інша владно-наглядова інстанція). Основуючись на цьому, вчений резюмує, що предмет державного контролю у сфері будівництва є досить різноплановим, оскільки стосується різних сторін, напрямів та форм будівельної діяльності [272, с.13].

І.С. Орехова, розкриваючи особливості та сутність такого цікавого різновиду контрольної діяльності як контроль за ціноутворенням, констатує, що предметом останнього є відповідний стан додержання центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також підприємствами, установами та організаціями вимог щодо формування, встановлення та застосування цін і тарифів. Крім того, в своїх наукових роботах вчена звернула увагу на змісті контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, предмет якого

вона розкриває схожим чином: стан дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; дії суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; дотримання законодавства про захист економічної конкуренції під час здійснення рекламної діяльності [224, с.8].

Таким чином, дослідження змісту поняття «предмет» у його взаємозв'язку із категорією контроль дозволяє констатувати суттєву відмінність її трактування порівняно із загальною юридичною теорією. Спираючись на вищевикладене, ми дійшли висновків з приводу предмету контрольної діяльності в цілому, а також самоврядного контролю в сфері земельних відносин зокрема [96]: по-перше, предмет показує, на що саме спрямовано контрольну діяльність та передбачену нею сукупність інструментів впливу (форм та методів контролю); по-друге, предмет має матеріалізовану основу, тобто, це не суспільні відносини, а частки об'єктивної дійсності, у зв'язку з якими такі відносини виникають, змінюються та припиняються (документи, об'єкти власності, конкретні типи діяльності підконтрольних суб'єктів тощо); по-третє, предмет в окремій частині встановлює межі контрольної діяльності; по-четверте, саме предмет контролю підлягає якісній оцінці контролюючими суб'єктами з метою встановлення відповідності, або, навпаки, невідповідності підконтрольного об'єкту встановленим законодавством вимогам, нормам та стандартам [96].

Виходячи із запропонованих особливостей, предмет самоврядного контролю в сфері земельних відносин слід визначити як елемент об'єктивно-матеріальної дійсності (матеріалізований предмет, стан, показник, відповідний тип діяльності суб'єктів контролю), у зв'язку з чим земельні відносини виникають, припиняються і змінюються, та оцінка якого забезпечує встановлення контролюючими суб'єктами стану відповідності або невідповідності законодавчо закріпленим стандартам, вимогам та нормам підконтрольного об'єкту [96].

Предмет самоврядного контролю в сфері земельних відносин має комплексну сутність, через що одночасно включає в себе: 1) діяльність фізичних та юридичних осіб, пов'язану і землекористуванням; 2) діяльність фізичних та юридичних осіб щодо дотримання вимог законодавства в галузі землеустрою та охорони земель; 3) діяльність фізичних або юридичних осіб щодо дотримання вимог договорів оренди земельних ділянок відповідного типу; 4) документація із землекористування земельними ділянками фізичними та юридичними особами; 5) строки землекористування фізичними та юридичними особами; 6) відповідний законодавчим вимогам та нормам стан земель.

Проводячи дослідження предмету самоврядного контролю в сфері земельних відносин, неодноразово зазначалось про його індикативну роль, як показника меж контрольної діяльності. Проте, логічно задатись питанням, чи тільки предмет визначає межі самоврядного контролю?

На перший погляд, межі самоврядного контролю варто виокремлювати основуючись на межах діяльності органів місцевого самоврядування, тобто суб'єктах подібного контролю. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР визначає, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Закон визначає, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється

територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [260].

При цьому місцеве самоврядування базується на чіткому переліку правових принципів, до яких згідно статті 4 Закону відносяться: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [260].

Отже, реалізуючи своє право на самоврядування, територіальна громада фактично утворює самостійну ланку влади, повноваження якої обмежуються конкретним муніципальним утворенням. За цією логікою межі самоврядного контролю в сфері земельних відносин встановлюються обсягом впливу органів місцевого самоврядування та територіальними рамками місцевості, на яку цей вплив розповсюджується.

Водночас за цим же напрямом існує інша позиція, відповідно до якої межі контролю органів місцевого самоврядування пов'язано із можливістю видавати ними власні нормативно-правові акти. З цього приводу М.О. Петришина зауважує, що право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування [236, с.236]. При цьому, як зауважує А.Г. Мельник, саме за допомогою нормативно-правових актів власного видання представницькі органи місцевого самоврядування мають можливість приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин, які виходять із волі територіальної громади (є власне самоврядним) і є обов'язковими на відповідній території [175, с.91].

Крім того, якщо звернути увагу на доктринальні опрацювання інших типів контрольної діяльності, то можна виявити, що науковці неодноманітно підходять до визначення меж цієї категорії. Наприклад, аналізуючи межі державного контролю, В.М. Кравчук зауважує, що вони визначаються свободою, невідчужуваними правами людини на свободу та життя; необхідністю дотримання загально-дозвільних принципів [168, с.11]. В той же час В.І. Курило та В.З. Янчук зауважують: «Межі державного регулювання, його зміст, мета і принципи перебувають у повній залежності від пануючих нині в нашому суспільстві економічних відносин, а також характеру соціально-політичного устрою» [4, с.388; 179, с.71]. За В.С. Мартем'яною, межі контролю – це можливість уповноважених суб'єктів спостерігати за підконтрольними об'єктами та відповідним чином перевіряти їх [187, с.194]. Разом з цим, І.В. Чепурна, досліджуючи межі контролю, відмічає, що вони передбачають одразу два фактори: по-перше, коло дій та рішень органів та осіб, які реалізують процес контролю; по-друге, визначення рамок збору та обробки інформації, які дозволяють виділити факти, що свідчать про порушення законодавства в тій чи іншій сфері [339, с.25; 187, с.194].

Цікавими є позиції науковців, які розглядають особливості судового контролю та його меж. Наприклад, Є.М. Попович з цього приводу вказує, що межі судового контролю визначаються, по-перше, суб'єктом його провадження, тобто тим фактом, що він здійснюється органами судової гілки влади; по-друге, особливостями його здійснення – провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах [246, с.39].

Іншу точку зору пропонує у своїх наукових працях М.В. Ковалів, який доводить, що межі судового контролю встановлюються виключно положеннями Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Свою наукову позицію автор доводить, посилаючись на положення статті 55 та 124

Основного закону. В першій зазначається: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань». Відповідно до положень статті 124: «Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних» [156].

Нормативну основу меж судового контролю в оперативно-розшуковому процесі підтримує Ю.Ю. Чуприна, який вважає, що рамки контрольної діяльності в означеній сфері встановлюються нормами національних та міжнародних нормативних документів, які встановлюють і закріплюють контрольні повноваження судових органів [348].

Г.В. Рибницький, досліджуючи в своїй дисертації особливості здійснення контролю за дотриманням умов колективного договору на підприємствах, установах та організаціях, доходить наступних висновків: «Контроль за дотриманням положень колективного договору є невід'ємною складовою контролю за дотриманням трудового законодавства. Контроль за

дотриманням нормативно-зобов'язальних умов колективного договору існує і виявляє себе в межах контролю за дотриманням законодавства про працю. Контроль за дотриманням положень і умов колективного договору, поряд з загальними рисами, що належать контролю за дотриманням трудового законодавства, як цілому, має й свої індивідуальні межі. Останні визначаються в основному предметом, суб'єктами та способами даного різновиду контролю. За такою логікою речей обґрунтованим буде й наступний висновок: контроль в сфері державного управління і контроль за дотриманням трудового законодавства також у свою чергу співвідносяться як ціле і частина» [271, с.131–132].

Таким чином, доктринальні концепції щодо змісту контрольної діяльності в різних сферах суспільного життя дають право констатувати, що межі контролю – це комплекс взаємопов'язаних факторів, які показують, на що відповідну контрольну діяльність направлено, яким чином вона здійснюється, та в якій мірі може впливати на підконтрольний об'єкт. В аспекті самоврядного контролю у сфері земельних відносин дані фактори виражено в: 1) положеннях нормативно-правових актів, які становлять правові засади реалізації даного виду контролю у сфері земельних відносин; 2) встановлених законодавством повноваженнях суб'єктів самоврядного контролю в сфері земельних відносин; 3) предметі самоврядного контролю; 4) формах та методах здійснення самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

2.3. Система суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин та особливості їх адміністративно-правового статусу

Одним з ключових чинників, який впливає на межі самоврядного контролю в сфері земельних відносин є специфіка адміністративно-правового статусу суб'єктів такого контролю. Етимологічні «коріння» адміністративно-правового статусу суб'єктів самоврядного контролю в сфері

земельних відносин становить поняття «статус», що визначається, як певний стан чого-небудь [57, с.538]. Як правило вказаний термін найчастіше застосовується у соціологічній науці. Зокрема, спеціальний довідник з історичних понять та термінів вказує, що соціальний статус – це сукупність прав, привілеїв, моральних норм і обов'язків індивіда чи соціальної групи, що пов'язана з виконанням певної соціальної ролі, яка постає як динамічний аспект, спосіб реалізації соціального статусу, з поведінкою, очікуваною відповідно до становища у суспільстві. Крім того, в довіднику вказується, що соціальний статус слід відрізнити від статусу особистого, тобто становища, яке посідає людина в первинній групі [134, с. 354].

Надаючи визначення соціальному статусу, К.С. Борщ зауважив, що це стан, сутність якого полягає у визначенні місця індивіда або групи у соціальній структурі [41, с. 134]. О.О. Грицанов наголосив, що соціальні статуси є елементом соціальної організації суспільства. Вони складно скоординовані і ранжовані щодо панівної системи цінностей, що надає їм особливу значущість в громадській думці, престиж. Соціальний статус залежить від соціальних визначень реальності в цілому і сам є соціально визначеним, усвідомлюється особистістю як об'єкт орієнтації соціальної дії [73, с.663]. Г.Д. Мейн вказував про соціальний статус, як сукупність прав і обов'язків індивіда чи соціальної групи, пов'язаних з виконанням ними певних соціальних ролей [79]. А.М. Михненко та Е.М. Макаренко зазначають, що соціальний статус – це сукупність прав, привілеїв, моральних норм і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язаних з виконанням первинної соціальної ролі, яка виявляється у формі поведінки, очікуваної відповідно до становища у суспільства [109, с.657].

Г.В. Осипов відмітив подвійне значення соціального статусу:

– по-перше, як співвідносну позицію індивіда або групи, яка визначається соціальними ознаками (економічне становище, професія, кваліфікація, освіта і таке інше), природними ознаками (стать, вік), а також престижем і місцем в структурі влади;

– по-друге, як сукупність прав і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язану із виконанням ними певної соціальної ролі [225, с.343].

В свою чергу, С.С. Аверинцев у своєму філософському словнику характеризує статус як соціальний, співвідносний стан (позицію) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за рядом ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [319, с.251; 142, с.207–208].

Отже, «статус» є полінауковою категорією, яка характеризує становище (стан, положення, місце) когось або чогось у відповідній системі координат, якійсь сфері, галузі і таке інше. Найбільш чітко зміст статусу можливо дослідити на «людському» прикладі. В соціальній науці статус – це суспільно обумовлене становище людини, її функціонально-психологічна роль, котра відповідає потребам окремо узятій етнічній групі або нації та визначає набір суб'єктивних можливостей.

При цьому, якщо брати до уваги визначення юридичної науки, то статус як загальна, галузево-інертна категорія в окремій частині наслідуює визначення соціологічної сфери. Зокрема, відповідно до Великого юридичного енциклопедичного словника за редакцією А.Б. Брихіна, статус – це правове становище суб'єкта права, що характеризується й визначається його організаційно-правовими формами, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами й обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, які впливають із законодавчих нормативно-правових актів [58, с. 601].

Більш широкі та складні трактування правового статусу наводяться у положеннях наукових статей, монографій, дисертацій та інших «неенциклопедичних» джерелах. Наприклад, М.І. Матузов доводить, що правовий статус – це юридично закріплене положення особистості в суспільстві; це є сукупність прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особи, які визначаються і гарантуються державою [Помилка! Джерело посилання не знайдено., с. 264].

На думку О.В. Цельєва, правовий статус – це не лише сукупність прав, обов'язків і гарантій, а ще й місце суб'єктів у соціальній системі. Автор вважає, що таке місце визначається не тільки законом, а переважно уявою всіх суб'єктів суспільних відносин про нього. Для ефективної реалізації соціально-правового статусу суб'єкта права необхідно три особливо важливих фактори – наявність правової культури населення, професійне виконання суб'єктом права своїх функціональних обов'язків та стабільне економічне становище держави [338, с.10].

Р.А. Ромашов говорить про те, що правовий статус є сукупністю прав та обов'язків, які персоніфікують особу в якості учасника юридично значимих відносин [Помилка! Джерело посилання не знайдено., с.3]. О.Ф. Скакун, визначаючи досліджувану категорію як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві. На думку вченої, структура правового статусу особи може бути представлена у вигляді наступних елементів: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки і відповідальність [283, с.380; 119, с.75].

На думку В.С. Нерсисянца, правовий статус – це одна з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії і станом законності, і являє собою систему прав та обов'язків [213, с.231]. Специфічним є розуміння правового статусу В.М. Корельського, який визначає його як багатоаспектну категорію, яка, по-перше, має загальний, універсальний характер, містить статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи; по-друге відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондують права, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; по-четверте, визначає права і обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити

порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх вдосконалення [306, с. 549].

Якщо абстрагуватись від всіх різноманітних позицій та взяти до уваги лише раціональне зерно кожної, то отримуємо наступний висновок: правовий статус – це сукупність атрибутів, які дають можливість фізичній або юридичній особі бути суб'єктом права, вступати у правові відносини з іншими суб'єктами та володіти сукупністю юридичних прав, обов'язків, можливостей, інтересів і таке інше.

Проте, правові статуси не є однорідними між собою і найчастіше різняться за галузевою ознакою. Саме на цій основі виділяють статус адміністративно-правовий, з приводу якого між науковцями також точаться дискусії. Зокрема, Т.О. Коломоєць визначає, що адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом; обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [151, с. 64]. На думку М.А. Бояринцевої, це встановлена законом та іншими нормативно-правовими актами система прав та обов'язків громадянина, яка реалізується через суспільні відносини у сфері державного управління та забезпечується системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади та органів місцевого самоврядування [43, с.10; 119, с.75]. В.Б. Авер'янов до поняття «адміністративно-правовий статус» відносить комплекс прав і обов'язків особи, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями; основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [14, с.198; 196, с.86].

М.М. Добкін, розглядаючи систему та зміст адміністративно-правового статусу, зазначає, що останній є комплексним явищем, яке складається з

декількох складників, які ґрунтуються на правах та обов'язках, але виділяти лише два компоненти структури адміністративно-правового статусу (права й обов'язки) є неправильним, тому що наявність лише прав та обов'язків не розкриває повністю зміст адміністративно-правового статусу суб'єкта права, який ще й несе відповідальність перед суспільством і державою; крім того, для здійснення ним своїх законних прав йому надаються державою певні гарантії; найбільш правильним і повним буде виділення як елементів адміністративно-правового статусу прав, обов'язків, гарантій і відповідальності суб'єктів права. На його думку, передумовою виникнення адміністративно-правового статусу є наявність адміністративної правосуб'єктності, яка свідчить про те, що орган влади є суб'єктом адміністративного права, а адміністративна правосуб'єктність розуміється автором як здатність мати й здійснювати суб'єктивні права й обов'язки [98, с.13; 311, с.181].

Говорячи про адміністративно-правовий статус крізь призму його складових частин, А.А. Дьомін визначає останній як сукупність прав та обов'язків, що визначають юридичне становище особи або органу публічної адміністрації. На думку вченого, структуру адміністративно-правового статусу, по-перше, утворюють правоздатність, дієздатність, права, обов'язки, громадянство; по-друге зміст статусу, який охоплює відносини владного характеру та адміністративні правовідносини; по-третє механізм регулювання статусу, який у свою чергу включає такі елементи, як принципи правового статусу, гарантії прав, способи їх захисту та реалізації, відповідальність [105, с.11].

Отже, адміністративно-правовий статус – це сукупність законодавчо визначених елементів, які вказують та характеризують місце фізичної та/або юридичної особи у межах адміністративних правовідносин, що, в свою чергу, виникають під час здійснення публічної влади в державі. Структура відповідного статусу є складною та включає в себе: повноваження (які представлені сукупністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків),

юридичну відповідальність, гарантії, що в своїй сукупності дають можливість реалізовувати своїми діями функції держави.

Адміністративно-правовий статус є характерним для певних суб'єктів. В контексті представленої проблематики відзначимо, що, на нашу думку, існує декілька рівнів суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, першим з яких варто виділити Верховну Раду України (далі – ВРУ). Згідно Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР ВРУ є парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні. Перелік базових повноважень ВРУ є вкрай широким та включає в себе [156]: внесення змін до Конституції України та призначення всеукраїнського референдуму в порядку, визначеному Конституцією; прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому Конституцією; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів

Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України тощо [156].

Окремі повноваження Верховної Ради України відносяться безпосередньо до сфери земельних відносин та закріплені у статті 6 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Згідно із нормою вказаної статті, до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить: а) прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; б) визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; в) затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; г) встановлення і зміна меж районів і міст; г) погодження питань, пов'язаних із припиненням права постійного користування особливо цінними землями відповідно до цього Кодексу; д) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України [125].

Отже, Верховна Рада України – це спеціальний суб'єкт самоврядного контролю в сфері земельних відносин, до завдань якого в межах представленої проблематики відносяться наступні:

- по-перше, формування законодавчих засад проведення самоврядного контролю в сфері земельних відносин;
- по-друге, визначення повноважень органів місцевого самоврядування в цілому, формування їх правового статусу, а також особливостей контрольної діяльності, зокрема в сфері земельних відносин;
- по-третє, правове визначення розподілу території України, відповідно до чого будується компетенція органів місцевого самоврядування та встановлюється широта їх контрольних повноважень.

На другому рівні суб'єктів самоврядного контролю в сфері земельних відносин знаходяться сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Вказані органи місцевого самоврядування в цілому є схожими, але між ними існують окремі відмінності, зокрема, в сфері земельних відносин.

Наприклад, згідно з Земельним кодексом України від 25.10.2001 р. № 2768-III до повноважень обласних рад у галузі земельних відносин належить: розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області; 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; встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [125].

До повноважень Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин належить: розпорядження землями територіальної громади міста; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до законодавства; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; вилучення земельних ділянок приватної власності, комунальної власності із постійного користування в порядку, передбаченому цим Кодексом; здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства тощо [125].

До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин належить: 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 законодавства; 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; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону і таке інше [125].

Таким чином, сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – це основа місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які безпосередньо покладаються повноваження здійснювати самоврядний контроль в сфері земельних відносин нормами Земельного кодексу України, зокрема з питань використання та охорони земель комунальної власності, додержанням земельного, а також екологічного законодавства. Реалізуючи дані повноваження, органи місцевого самоврядування використовують своє право підзаконної нормотворчості, формуючи таким чином механічні основи реалізації встановленого законодавством самоврядного контролю в галузі земельних правовідносин.

Разом з цим, варто пам'ятати, що сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – це колегіальні виборні органи, які за формою роботи схожі із Верховною Радою України. Як і ВРУ, відповідні ради місцевого самоврядування мають спеціальні виконавчі органи, саме в діяльності яких контрольні повноваження рад знаходять свій практичний прояв. Однак, якщо реалізація законодавства відбувається через окрему гілку виконавчої влади,

то повноваження сільських, селищних, міських, районних та обласних рад їх структурними органами.

Загальні повноваження виконавчих органів рад в сфері земельних відносин регламентовано статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, де вказано, що до відання цих органів відноситься:

- підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

- внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів та погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

- організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою, а також здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою і таке інше [260].

При цьому в межах кожного конкретного органу місцевого самоврядування «реалізатор» самоврядного контролю може бути цілком різним, так як до виконавчих відноситься великий спектр підрозділів місцевих рад. Наприклад, в Харківській області це Департамент територіального контролю та земельних відносин Харківської міської ради. Відповідно до Положення про цей Департамент, затвердженого рішенням Харківської міської ради від 21.04.2021 р. № 98/21, останній визначається самостійним виконавчим органом Харківської міської ради, який утворюється Харківською міською радою. Департамент у своїй діяльності підзвітний та підконтрольний Харківській міській раді, підпорядкований виконавчому комітету Харківської міської ради, міському голові, секретарю міської ради, заступнику міського голови – керуючому справами виконавчого комітету міської ради. Метою діяльності Департаменту є забезпечення належного використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади міста Харкова, регулювання земельних відносин, дотримання земельного та містобудівного законодавства, законодавства з питань благоустрою населених пунктів і запобігання його порушенням, дотримання на території міста Харкова правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, вимог щодо розміщення, функціонування та обладнання майданчиків для паркування [252].

В своїй роботі Департамент виконує наступний спектр повноважень:

- здійснює самоврядний контроль за використанням та охороною земель комунальної власності територіальної громади міста Харкова, а також за дотриманням юридичними та фізичними особами земельного законодавства;
- бере участь у розробці, затвердженні та реалізації міських програм і документації із землеустрою щодо використання та охорони земель у частині здійснення самоврядного контролю;

- здійснює контроль за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;

- здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства України при використанні земель комунальної власності територіальної громади міста Харкова фізичними та юридичними особами, зокрема виявляє та фіксує факти використання земельної ділянки без документа, що посвідчує право власності (користування) на земельну ділянку;

- виявляє та фіксує факти порушення умов договору оренди землі;

- забезпечує звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок;

- виявляє та фіксує факти неотримання доходів у результаті безпідставного збереження коштів землекористувачами при використанні земельних ділянок комунальної форми власності з порушенням вимог земельного законодавства;

- здійснює облік, перевірку, контроль своєчасності та повноти надходжень орендних платежів за договорами оренди землі комунальної власності до бюджету Харківської міської територіальної громади, виявляє факти заборгованості з орендної плати за договорами оренди землі комунальної власності, а також факти несвоєчасності внесення платежів і таке інше [252].

Водночас Положенням про самоврядний контроль за використанням та охороною земель Хмельницької міської територіальної громади, затвердженого Рішенням міської ради від 17.02.2021 р. № 57 вказується, що забезпечення організації та здійснення самоврядного контролю за дотриманням вимог законодавства України щодо використання та охорони земель покладається на управління земельних ресурсів Хмельницької міської ради. До повноважень Управління в рамках організації та здійснення самоврядного контролю належить [243]: перевірка дотримання юридичними та фізичними особами, фізичними особами-підприємцями вимог земельного законодавства України та рішень Хмельницької міської ради щодо

використання земель на території Хмельницької міської територіальної громади; перевірка виконання умов договорів оренди землі, виконання орендарями (користувачами) обов'язків відповідно до укладених договорів оренди землі, у тому числі своєчасного та повного внесення орендної плати (земельного податку); перевірка виконання вимог щодо використання земельних ділянок за категорією та видом цільового призначення; перевірка дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного і лісового фонду; забезпечення відшкодування Хмельницькій міській раді безпідставно збережених коштів у розмірі орендної плати фізичними і юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, які використовують земельні ділянки комунальної власності за відсутності правовстановлюючих документів на земельну ділянку та не вносять плату за землю; перевірка дотримання строків своєчасного повернення міській раді земельних ділянок після припинення у встановленому порядку права користування земельною ділянкою та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для подальшого використання за цільовим призначенням; виявлення самовільно зайнятих земель; передача у встановленому законодавством України порядку до відповідних державних органів матеріалів обстежень земельних ділянок щодо недотримання вимог земельного законодавства України при використанні земель комунальної власності з метою притягнення до відповідальності винних осіб тощо [243].

Таким чином, саме на виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних та обласних рад покладається вичерпний перелік обов'язків та повноважень, виконання яких має на меті реалізацію встановленого законодавством самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

Водночас, на наш погляд, виконавчі органи місцевих рад не є крайньою групою суб'єктів самоврядного контролю в сфері земельних відносин. До числа останніх варто також віднести фізичних та юридичних осіб-користувачів земельними ділянками, діяльність яких в більшій частині є

предметом самоврядного контролю. Так, зазначені суб'єкти не володіють адміністративними повноваженнями, однак, вони вступають у адміністративні правовідносини, пов'язані із землекористуванням і, як наслідок, мають відповідні обов'язки, пов'язані із участю у адміністративних правовідносинах.

Таким чином, проведення наукового дослідження дає змогу констатувати, що систему суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин слід поділити на чотири основні рівні, що, в свою чергу, впливають на особливості адміністративно-правового статусу кожного учасника цієї системи. Зокрема, виділено:

- перший – найвищий рівень, який представлений центральним органом законодавчої влади в нашій державі – Верховною Радою України. Остання відповідно до свого адміністративно-правового статусу формує правові та організаційно-правові основи проведення самоврядного контролю в нашій державі;

- другий – цільовий рівень, до якого відносяться органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Саме вказані суб'єкти самоврядного контролю володіють основною частиною повноважень в земельній галузі взагалі, та щодо здійснення самоврядного контролю, зокрема;

- третій, виконавчий рівень – представлений виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних та обласних рад (департаментами, управліннями, відділами тощо). Вони реалізують повноваження щодо безпосереднього здійснення самоврядного контролю, тобто саме ці суб'єкти реалізують відповідні методи подібного контролю, але при цьому їх повноваження та адміністративно-правовий статус визначаються сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами;

- четвертий рівень представлено фізичними та юридичними особами, які користуються земельними ділянками. Дані суб'єкти не мають публічно-

владних повноважень та не здійснюють самоврядний контроль, проте, фактично формують своєю діяльністю предмет самоврядного контролю.

Таким чином, суб'єкти контролю в сфері земельних відносин – це сукупність спеціально уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування, а також фізичних та юридичних осіб-користувачів земельними ділянками, які відповідно до свого адміністративно-правового статусу формують правові засади та організаційні механізми здійснення самоврядного контролю, а також безпосередньо реалізують цей контроль та створюють в межах своєї діяльності його предмет.

2.4. Адміністративні форми та методи самоврядного контролю у сфері земельних відносин

Оцінка механізму проведення самоврядного контролю у сфері земельних відносин неможлива поза дослідженням таких категорій як «форма» та «метод». Саме на них базується основна частина функціонального боку контрольної діяльності та її межі. В теоретико-правових джерелах сьогодення можна знайти велику кількість різноманітних підходів до опрацювання зазначеного питання, серед яких досить часто нема єдиного бачення. Зважаючи на це, завданням цього підрозділу дисертаційного дослідження є розмежувати сутність адміністративних форм та методів самоврядного контролю в сфері земельних відносин та навести різновиди цих категорій.

Слід зауважити, що адміністративні форми та методи контрольної діяльності – це не однакові та навіть не близькі за значенням категорії. При цьому форми є ширшими за змістом, через що дослідження варто розпочати саме з їх розкриття. Так, суто з етимологічної точки зору форма походить від латинського слова «forma» (в перекладі «зовнішній вигляд») та розкривається у тлумачних словниках як пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; обриси, контури, зовнішні

межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; спосіб існування змісту, організація і зовнішній вираз; видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; внутрішня упорядкованість, узгодженість, взаємодія більш або менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлених його будовою; сукупність певних прийомів або ж способів здійснення і таке інше [290, с.951; 56, с.972]. Досліджуючи сутність поняття форми, С.Ф. Денисюк дійшов висновку, що це устрій, структура чого-небудь, система або організація. Вчений наголошує, що під формою будь-якого явища розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту. Форма і зміст у кожному конкретному явищі є невіддільні одна від одного [87, с.340].

У єдності із змістом форма розглядається у філософській науці, адже обидві категорії використовуються для опису відношення між схемою, способом організації речі та матеріалом, організованим, упорядкованим у цю річ [292, с.491]. Співвідношення між цими поняттями розглядав свого часу І. Кант у своїй роботі «Критика чистого розуму» та Г. Гегель в «Науці логіки». І. Кант обґрунтовує метафізичний відрив «форми» від «змісту», одиничного від загального, явища від суті [136]. В свою чергу, Г. Гегель обґрунтовує діалектичний взаємозв'язок «форми» із суттю та «змістом» [69]. У відповідності до цього бачення А.М. Мінасян писала: «Єдність форми й матерії складає зміст і представляє щось зовнішнє по відношенню до нього. Під дією форми суть, яка за Г. Гегелем є дійсне буття, переходить у матерію, а матерія – у зміст. Матерія вступає під владу форми й це є одним із визначень форми» [195, с.18–20]. Тобто з історичної точки зору становлення філософського знання про форму дає можливість зробити висновок про те, що форма сама по собі не існує, вона знаходиться в діалектичному зв'язку зі змістом. Форма і зміст не існують окремо одне від одного і взаємно впливають одне на одного. У цьому виявляється тотожність цих категорій, як одна сторона їх єдності. Але вони лише у своїй сукупності тотожні, а у своїй

єдності вони мають різну специфіку та відіграють різну роль [352, с.176–180; 349, с.127].

Таким чином, форма, враховуючи загальну етимологію цього слова та його філософські тлумачення означає зовнішній, об'єктивний вираз змісту та сутності якогось явища або діяльності. У подібному ключі форми розтлумачуються у юридичній сфері. Так, за В.О. Котюком, форма в праві – це зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені чи санкціоновані державною владою, або загальноновизнані суспільством (наприклад, правовий звичай, рішення, прийняті на всенародних та місцевих референдумах) [161, с.35; 344, с.105–106]. У розумінні С.С. Алексеєва і А.О. Мовчана правові форми – це законодавчо встановлені уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у виді окремих утворень, юридичних режимів, які у практичній діяльності набувають стійкості і сталості. Вони завжди встановлюються законодавцем. Тобто, це своєрідний інструмент оптимального вирішення поставлених практичних завдань. Форма упорядковує відповідні відносини, дозволяє зіставляти поведінку зі встановленими зразками, вносить у життя нормативні початки, сприяє організованості і порядку, націлює суб'єктів права на найбільш раціональну поведінку і дії [15, с.222; 201, с.86]. В.Б. Авер'янов тлумачить правові норми як елементи юридичної дійсності, дія яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату: видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо; вони виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини [10]. О.С. Іоффе та М.Д. Шаргородський наголошують на тому, що форми уособлюють в собі вираження права через загальнообов'язкові правові норми та нормативні акти держави, котрі визначають їх місце в загальній системі підпорядкування [133, с.134].

Отже, форми у праві тлумачаться як зовнішній вираз правової реальності, типи її впливу на суспільно-правові відносини, які становлять

об'єкт правового регулювання. Форми є активною стороною правової реальності та в будь-якому випадку виражають її функціональний бік. Тобто в них уособлюється практична дія норм законодавчих та підзаконних актів. З цього приводу можна відмітити, що контроль – це також частина правової реальності, юридично обумовлена та внормована діяльність, яка існує у «буквах» офіційних документів, але при цьому може мати конкретні юридичні форми прояву.

Широкий перелік видів контрольної діяльності не дає можливості виділити стандартний набір її форм, адже в кожному конкретному випадку та відповідній сфері суспільних відносин їх перелік може змінюватись. Ключовою вимогою в даному випадку є відповідність форм чинному законодавству України. Проте, якщо ми говоримо про самоврядний контроль безпосередньо, то в даному випадку коло його форм є значно вужчим, адже вони мають галузеве походження, детерміноване адміністративно-правовою природою вказаного виду контролю.

В сучасній науці адміністративного права склалось декілька основних підходів до тлумачення змісту адміністративно-правових форм. Наприклад, Ю.І. Мигачов розуміє їх зовні виражені дії органів влади або їх посадових осіб, здійснені в рамках компетенції останніх та які викликають юридичні наслідки [194]. За Є.В. Вальковою, адміністративно-правова форма – це зовнішнє вираження змісту адміністративної діяльності публічної адміністрації у межах наданих їй компетенції, що здійснюється з метою охорони прав та законних інтересів людини в різних сферах [50, с.63]. У тлумаченні О.М. Бандурки форми адміністративно-правового змісту – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, яка має зовнішній вияв [7, с.185]. Ю.П. Битяк зауважує, що адміністративно-правова форма – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [13]. О.Ю. Прокопенко під адміністративно-правовими формами запропонував розуміти зовнішнє

вираження встановленої в нормах адміністративного права сукупності правових та організаційних напрямків діяльності органів публічної влади, які реалізуються шляхом здійснення законодавчо закріплених повноважень задля виконання завдань і функцій держави [266, с.188–189]. У працях авторства В.В. Галуцько зазначено, що форми адміністративно-правового характеру – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснюваних в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [11, с.132; 113, с.216]. За тлумаченням Т.О. Коломоєць, адміністративно-правова форма – це волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються в процесі їх діяльності й спрямовані на реалізацію адміністративних функцій [12, с. 54]. О.Н. Ярмиш вважає, що адміністративно правова форма являє собою встановлену правом, зовні виражену дію органу виконавчої влади або його посадової особи, яка відбувалася в рамках його компетенції і викликала юридичні наслідки [364, с.36].

Не менш різноманітними є підходи науковців до класифікації адміністративно-правових форм. Так, на сьогоднішній день виділяють:

- видання індивідуальних актів (ненормативних, адміністративних) актів управління;
- проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій;
- укладання адміністративних договорів, а також здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій;

– застосування норм адміністративного права, надання послуг, встановлення обмежень і заборон;

– забезпечення нормального існування приватних осіб, вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій (реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація та ліцензування підприємницької діяльності тощо) [10, с. 276–277; 8, с. 135; 153, с. 212–213; 191, с. 43–44].

Враховуючи вищевикладене, адміністративно-правові форми – це групи регульованих нормативно-правовими актами юридично значимі дії суб'єктів публічно-владних повноважень, спрямованих на реалізацію положень законодавства та інших правових джерел в окремих напрямках життєдіяльності суспільства. Тобто форми – це систематизовані за якимись спільними ознаками методи роботи вказаних суб'єктів, які застосовуються останніми в процесі виконання покладених на них повноважень.

Таким чином, під адміністративно-правовими формами самоврядного контролю у сфері земельних відносин найбільш доцільно розуміти зовнішній вияв практичної діяльності суб'єктів, що уповноважені здійснювати даний вид контролю.

Перелік адміністративно-правових форм самоврядного контролю в сфері земельних відносин на сьогоднішній день не знайшов окреслення ані в офіційних, ані в теоретико-правових джерелах. Проте, якщо виходити із визначених завдань самоврядного контролю, його предмету та повноважень суб'єктів, то цілком логічним виділити наступні види вище визначених форм.

1) Підзаконна нормотворчість. В науковій літературі, зокрема, за визначенням В.М. Довгань, нормотворчість – це одна із форм державного управління суспільством, як будь-який соціальний процес – це усвідомлена, цілеспрямована діяльність, що здійснюється через право і правові норми. Нормотворчість стосується, головним чином, процедури прийняття нормативних актів, та вимагає вивчення розвитку реальних зв'язків між різними явищами, що беруть участь у формуванні права і здійснюють перехід від матеріальних факторів до свідомості і від неї – до правових норм

[99, с.65]. В той же час, за розумінням А.Ф. Крижановського, нормотворчість – це особлива діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на формування правових норм, їх удосконалення, зміну чи відміну. Нормотворчість опосередковано (через правові норми) спрямована на створення правопорядку. Нормотворчості притаманні такі функції як первинне правове регулювання, оновлення правового матеріалу, ліквідація прогалин у праві і впорядкування нормативно-правового матеріалу (систематизація) [173, с.242–243].

Таким чином, нормотворчість, як форма здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин – це діяльність спеціально-уповноважених суб'єктів, які в установленому законом порядку уповноважені розробляти та приймати нормативно-правові акти, тим самим створюючи нормативно-правове підґрунтя для функціонування суб'єктів та об'єктів контролю у цій сфері.

2) Аналітично-оцінювальна діяльність. Зауважимо, що аналіз – це метод розчленування фактів, виділення їхніх складових і осмислення та оцінка кожного [162, с.22]. В свою чергу, оцінка – це результат визначення та аналізу якісних і кількісних характеристик об'єкта та побудови на основі отриманих відомостей суб'єктивної або об'єктивної думки [318].

Як адміністративно-правова форма самоврядного контролю в сфері земельних відносин аналітично-оцінювальна діяльність об'єднує в собі адміністративні методи, реалізацію яких спрямовано на аналіз предмету контрольної діяльності вказаного типу, а також оцінки його відхилень від встановлених законодавством вимог та норм земельного законодавства з метою формування висновку про наявність або відсутність порушень в діяльності тих чи інших фізичних або юридичних осіб в процесі користування ними земельними ресурсами.

3) Взаємодія із уповноваженими органами державної влади. Варто наголосити про те, що взаємодія – це заснована на законі співпраця органів, які не мають взаємного підпорядкування [356, с.14]. М.М. Биргеу доводить,

що взаємодія – це універсальний метод, який дозволяє максимально використовувати функціональні можливості і переваги різних суб'єктів, поєднувати їх зусилля і домагатися збільшення ефекту в виконанні функцій держави. При цьому досягнення ефекту при відносинах взаємодії не презюмується, а складається в результаті узгодженої діяльності за рахунок єдності державних установок з питань співпраці, функціональної зв'язаності суб'єктів, єдності їх цілей та високої дисципліни сторін [31, с.24].

У розрізі самоврядного контролю в сфері земельних відносин взаємодія полягає у реалізації комунікативно-управлінських методів, направлених на співпрацю органів місцевого самоврядування із уповноваженими органами державної влади з питань припинення виявлених в ході контролю, а також попередження та профілактики таких, що можуть мати місце, адміністративних та кримінальних правопорушень в сфері земельних відносин в межах компетенції відповідних самоврядних органів.

Виділення форм самоврядного контролю в сфері земельних відносин досить наглядно показує роль та значення адміністративно-правових методів даного різновиду контрольної діяльності. Ми встановили, що методи є складовими елементами форм, але який зміст вони мають безпосередньо?

Загальноприйнятою думкою є те, що поняття методу зародилось у філософії та змістовно походить від грецького слова «methodos» – шлях дослідження, спосіб пізнання, означає досягнення певної мети; сукупність правил дії (наприклад, набір і послідовність певних операцій); спосіб, знаряддя, які сприяють розв'язанню теоретичних та практичних проблем [325, с.287; 297, с.88]. З цього приводу відомий філософ та економіст К. Маркс писав: «Будь-який метод виникає з реального процесу життя і знову входить у нього. Метод не нав'язується предмету пізнання, а змінюється відповідно до його специфіки, Сутність методу зумовлена насамперед змістом об'єкта, предмета дослідження» [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Відповідно до свого лексичного значення «метод» розкривається як систематизований спосіб досягнення теоретичного чи практичного

результату, розв'язання проблем чи одержання нової інформації на основі певних регулятивних принципів пізнання та дії, усвідомлення специфіки досліджуваної предметної галузі і законів функціонування її об'єктів [325]. За Великим енциклопедичним словником А.М. Прохорова метод – це сукупність засобів або операцій практичного або теоретичного засвоєння (пізнання) дійсності [38, с.724].

Відповідно до наукових тлумачень окремих науковців, наприклад, І. Павлова, цитуємо: «Метод – це найперша, основна річ від якої залежить успішність дослідження. При хорошому методі і не досить талановита людина може зробити багато. А при поганому методі геніальна людина працюватиме марно і не отримає цінних, точних даних» [323]. Як зауважують Н.М. Пархоменко та С.М. Легуша, метод – це категорія ідеальна, він є результатом інтелектуальної діяльності й належить до світу знань. Переходячи із світу знань до світу практики, метод проявляється не сам по собі, а у вигляді певних раціональних способів (прийомів) дії. Вчені доходять висновку, що поняттям «метод» характеризується система приписів, принципів, вимог, що повинна орієнтувати суб'єкта певного процесу на вирішення науково-практичних задач та досягнення визначеного результату у тій чи іншій сфері [228, с.28–29].

Тобто метод – це практичний прийом, спосіб, засіб здійснення якоїсь діяльності або ж пізнання якогось об'єкту в процесі його дослідження. Ґрунтовного опрацювання поняття методу знайшло у управлінській науці. Так, В.М. Плішкін визначає методи управління як спосіб організуючого впливу суб'єкта управління на керовану систему або конкретний об'єкт управління, за допомогою якого реалізуються функції, вирішуються поставлені завдання, досягаються цілі [238, с.12; 3, с.149; 87]. О.Н. Євтушенко та В.І. Андріяш в своїй праці дослідили поняття «метод управлінської діяльності». Відповідно до виділеного ними тлумачення метод управлінської діяльності є способом й прийомом владно-керівного впливу, на об'єкти управління, на керовані системи в процесі реалізації повноважень

держави по впорядкуванню суспільних відносин. Методи управлінської діяльності – це способи й методи досягнення поставлених цілей, способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках, рішення завдань, що виникають. Методи управлінської діяльності застосовуються у процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку і мають відповідати певним вимогам: володіти здатністю формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів; бути різноманітними і пристосованими для використання в управлінні; бути реальними і гнучкими [89].

Безпосередньо у юридичній науці досліджуване поняття, як правило, використовується у значенні методу правового регулювання. З цього приводу А.М. Вітченко зазначив, що метод правового регулювання є сукупністю юридичних прийомів, засобів, способів, які відображають своєрідність впливу галузі права на суспільні відносини та спрямовані безпосередньо на формування і вираження зовні можливої та необхідної поведінки суб'єктів, які регулюються даною галуззю правовідносин [Помилка! Джерело посилання не знайдено., с.52]. На думку М.С. Кельмана та О.Р. Мурашина, метод слід розтлумачувати, як сукупність прийомів та засобів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини певного виду [140]. В.Д. Сорокін розуміє метод правового регулювання як сукупність юридичних прийомів, засобів, способів впливу соціальних управляючих систем, що входять у державний апарат, на соціально-правове середовище в цілому і на складові його елементи [294]. За В.Ф. Погорілка, правовий метод – це засіб прийняття органами відповідних нормативно-правових актів [206, с.191; 120, с.176]. Ю.Ю. Івчук відзначає, що методи в праві – це способи впливу галузей права на певний вид суспільних відносин, що є предметом їх регулювання [131, с.8].

Окремий спектр визначень присвячено змісту методів саме адміністративно-правового характеру. Наприклад, Л.А. Сергієнко в своїх наукових роботах доводить, що адміністративно-правовий метод – це: по-перше, теоретичне обґрунтування необхідності існування методів захисту прав і свобод громадян та їх важливість в управлінському середовищі; по-друге, формування і нормативне забезпечення механізму їх реалізації [6]. За тлумаченням А.І. Берлача адміністративно-правовий метод – це органічна система прийомів і способів безперервного правового впливу на поведінку учасників адміністративних відносин та характер взаємозв'язків між ними» [29, с.16]. О.Ф. Скакун розкриває дану категорію як сукупність способів, прийомів, засобів впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічного управління, за допомогою яких устанавлюється юридично владне та юридично підвладне становище сторін у правовідносинах [282]. Як наголошує в своєму дослідженні В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд та деякі інші науковці, зміст адміністративно-правового методу полягає в тому, що суб'єкт публічного управління наділений владною компетенцією, а об'єкт управління зобов'язаний виконувати його законні вимоги. Крім того, науковець зауважує, що адміністративно-правовому методу притаманні наступні риси: 1) адміністративно-правове регулювання передбачає одностороннє виявлення суб'єкта публічного управління щодо об'єкта управління; 2) провідними засобами його реалізації є заборони, зобов'язання, примус та юридична відповідальність; 3) між суб'єктом та об'єктом публічного управління, як правило, відсутня організаційна підпорядкованість (крім випадків адміністративного впливу вищих органів на нижчі); 4) в умовах правової демократичної держави авторитарний (імперативний) спосіб впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти урівноважується суворим дотриманням першими принципу законності та можливості багатоступеневого оскарження дій суб'єктів публічного управління; 5) відносини «влади-підпорядкування» не виключають на певних етапах адміністративно-правових відносин використання диспозитивного

методу регулювання суспільних відносин (наприклад, під час укладання адміністративних договорів, надання адміністративних послуг) [Помилка! Джерело посилання не знайдено.].

Тож, адміністративно-правовий метод – це відгалуження загального правового методу, відмінність якого полягає в: по-перше, адміністративно-правовій основі його застосування; по-друге, даний метод застосовується в сфері відносин виключно публічно-правового змісту; по-третє, адміністративно-правові методи характеризують сукупність різноманітних засобів, способів та заходів імперативного регулюючого впливу адміністративно-правових норм на відносини в публічно-правовій сфері. Такий метод характеризується чіткістю правових вимог до суб'єктів правовідносин; жорсткими нормативними рамками реалізації та можливістю застосування до суб'єктів правовідносин заходів примусового характеру.

Варто відзначити, що в окремих випадках методи адміністративно-правового характеру співвідносять як тотожне із методами контролю, що є загалом невірним підходом. Адже сам по собі метод контролю не характеризується тими ознаками, які притаманні способам, заходам та засобам адміністративної галузі.

Якщо поглянути на визначення поняття «метод контролю», то, наприклад, А.В. Цимбалюк, Л.А. Савченко, В.К. Шкарупа, М.В. Глух розкривають його як набір конкретних засобів, що застосовуються при здійсненні контрольних функцій [276, с.39]. За розумінням О.М. Хольченкова, методи контролю – це способи організаційно-правового впливу на підконтрольний об'єкт [334, с.111]. Як вказує Л.М. Касьяненко, С.О. Шоріна та Л.І. Вороніна, методи контролю – це тактичні прийоми, що розроблені суб'єктами контролю і ними ж використовуються для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт [354, с. 258; 138]. А.Г. Зюкін, аналізуючи методи контролю, доводить, що вони являють собою прийоми і способи здійснення контрольних повноважень, які обираються залежно від сукупності факторів у кожному конкретному

випадку (суб'єкта та об'єкта контролю, мети і завдань, що стоять перед суб'єктом контролю, підстав виникнення контрольних правовідносин та інших обставин) [129, с.24–25; 138, с.163].

Таким чином, метод контролю – це лише практичний прийом реалізації відповідних контрольних повноважень суб'єктів контролю. З огляду на це, адміністративно-правові методи здійснення контролю у сфері земельних відносин представляють собою сукупність законодавчо-визначених юридичних способом, інструментів та засобів впливу на підконтрольний об'єкт, та наслідком застосування яких є породження, припинення або зміна правовідносин у публічно-владній галузі, зокрема щодо здійснення досліджуваного виду контрольної діяльності у земельній галузі. Разом з цим, не існує загальної моделі методології того чи іншого різновиду контролю, адже способи, заходи та засоби здійснення контрольної діяльності є найбільш чутливими елементами її механізму, набір яких залежить від специфіки контролю та повноважень суб'єктів його реалізації. Тобто це набір практичних правових інструментів, за допомогою яких самоврядний контроль має законний характер. При цьому методи складають в своїй сукупності адміністративно-правові форми самоврядного контролю, саме у зв'язку із чим обумовлено їх перелік.

Підводячи підсумки проведеного у даному підрозділі дисертації дослідження наведемо перелік адміністративних методів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, перелік яких, на нашу думку, та виходячи із визначених форм, складають:

- 1) методи розробки та затвердження підзаконних нормативно-правових актів – сукупність способів, засобів та заходів, направлених на створення підзаконних юридичних документів органів місцевого самоврядування відповідно до вимог юридичної техніки, забезпечення їх правової доцільності та правильності, а також затвердження в установленому законом порядку;

2) направлення пропозицій до уповноважених органів державної влади. Зазначений метод передбачає звернення в офіційному порядку до уповноважених органів державної влади з метою реагування на виявлені правопорушення у земельній сфері під час здійснення самоврядного контролю;

3) розгляд заяв та скарг – особливий метод самоврядного контролю, сутність якого полягає у взаємодії із фізичними та юридичними особами шляхом розгляду їх заяв та скарг з питань порушення земельного законодавства України та прийняття за його результатами законних рішень, спрямованих на припинення цих правопорушень;

4) здійснення перевірок – метод самоврядного контролю в сфері земельних відносин, який передбачає безпосереднє дослідження предмету самоврядного контролю в сфері земельних відносин, зокрема, виїзду на місце розташування відповідних земельних ділянок, дослідження документації з питань землекористування і таке інше;

5) планування заходів самоврядного контролю – складання планів доцільних та ефективних, з точки зору особливостей відповідної місцевості та часових меж, заходів самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

Висновки до Розділу 2

Констатовано, що спрямованість контролю в будь-якій сфері визначається метою, а також завданнями, які, в свою чергу, поділяються на дві групи: а) загальні завдання – перелік цілей, які притаманні кожній контрольній діяльності та пов'язані із її особливим юридичним статусом в цілому; б) завдання спеціальні – особливий набір цілей, що корелюються із сферою контрольної діяльності та її предметом.

Встановлено, що завдання самоврядного контролю в сфері земельних відносин поділяються на дві групи, а саме: 1) загальні, тобто такі, що притаманні кожній контрольній діяльності: а) захист прав і свобод

громадянина та інтересів суспільства у земельній сфері; б) запобігання порушення норм чинного законодавства; в) профілактика правопорушень;

2) завдання спеціальні – особливий набір цілей, що корелюються із сферою контрольної діяльності та її предметом: а) забезпечення законності всіх процедур, пов'язаних із використанням фізичними та юридичними особами земель, що знаходяться у комунальній власності відповідної громади; б) забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами правил, стандартів та вимог користування землями комунальної власності, які закріплені у документах, котрі посвідчують право користування та розпорядження відповідною земельною ділянкою; в) забезпечення дотримання вимог земельного законодавства України при користуванні землями комунальної власності відповідно до встановлених категорій земель.

Доведено, що правова інтерпретація предмету говорить, що це система суспільно-правових відносин, на які спрямовано дію права, котрі змінюються, породжуються та припиняються під його впливом. Однорідні суспільні відносини об'єднуються в групи, які визначають методологію їх правового регламенту та, як наслідок, ведуть до розмежування різних правових галузей.

Зроблено наступні висновки з приводу предмету контрольної діяльності в цілому, а також самоврядного контролю в сфері земельних відносин зокрема:

– по-перше, предмет показує, на що саме спрямовано контрольну діяльність та передбачену нею сукупність інструментів впливу (форм та методів контролю);

– по-друге, предмет має матеріалізовану основу, тобто, це не суспільні відносини, а частки об'єктивної дійсності, у зв'язку з якими такі відносини виникають, змінюються та припиняються (документи, об'єкти власності, конкретні типи діяльності підконтрольних суб'єктів тощо);

– по-третє, предмет в окремій частині встановлює межі контрольної діяльності;

– по-четверте, саме предмет контролю підлягає якісній оцінці контролюючими суб'єктами з метою встановлення відповідності, або, навпаки, невідповідності підконтрольного об'єкту встановленим законодавством вимогам, нормам та стандартам.

Предмет самоврядного контролю в сфері земельних відносин запропоновано тлумачити як елемент об'єктивно-матеріальної дійсності (матеріалізований предмет, стан, показник, відповідний тип діяльності суб'єктів контролю), у зв'язку з чим земельні відносини виникають, припиняються і змінюються, та оцінка якого забезпечує встановлення контролюючими суб'єктами стану відповідності або невідповідності законодавчо закріпленим стандартам, вимогам та нормам підконтрольного об'єкту.

Відмічено, що предмет самоврядного контролю в сфері земельних відносин має комплексну сутність, через що одночасно включає в себе: 1) діяльність фізичних та юридичних осіб, пов'язану із землекористуванням; 2) діяльність фізичних та юридичних осіб щодо дотримання вимог законодавства в галузі землеустрою та охорони земель; 3) діяльність фізичних або юридичних осіб щодо дотримання вимог договорів оренди земельних ділянок відповідного типу; 4) документація із землекористування земельними ділянками фізичними та юридичними особами; 5) відповідний законодавчим вимогам та нормам стан земель.

Аргументовано, що, реалізуючи своє право на самоврядування територіальна громада фактично утворює самостійну ланку влади, повноваження якої обмежуються конкретним муніципальним утворенням. За цією логікою межі самоврядного контролю в сфері земельних відносин встановлюються обсягом впливу органів місцевого самоврядування та територіальними рамками місцевості, на яку цей вплив розповсюджується.

Констатовано, що межі контролю – це комплекс взаємопов’язаних факторів, які показують, на що відповідну контрольну діяльність направлено, яким чином вона здійснюється, та в якій мірі може впливати на підконтрольний об’єкт. В аспекті самоврядного контролю у сфері земельних відносин дані фактори виражено в: 1) положеннях нормативно-правових актів, які становлять правові засади реалізації даного виду контролю у сфері земельних відносин; 2) встановлених законодавством повноваженнях суб’єктів самоврядного контролю в сфері земельних відносин; 3) предметі самоврядного контролю; 4) формах та методах здійснення самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

Встановлено, що адміністративно-правовий статус – це сукупність законодавчо визначених елементів, які вказують та характеризують місце фізичної та/або юридичної особи у межах адміністративних правовідносин, що, в свою чергу, виникають під час здійснення публічної влади в державі. Структура відповідного статусу є складною та включає в себе: повноваження (які представлені сукупністю суб’єктивних прав та юридичних обов’язків), юридичну відповідальність, гарантії, що в своїй сукупності дають можливість реалізовувати своїми діями функції держави.

Доведено, що Верховна Рада України – це спеціальний суб’єкт самоврядного контролю в сфері земельних відносин, до завдань якого в межах представленої проблематики відносяться наступні: по-перше, формування законодавчих засад проведення самоврядного контролю в сфері земельних відносин; по-друге, визначення повноважень органів місцевого самоврядування в цілому, формування їх правового статусу, а також особливостей контрольної діяльності, зокрема в сфері земельних відносин; по-третє, правове визначення розподілу території України, відповідно до чого будується компетенція органів місцевого самоврядування та встановлюється широта їх контрольних повноважень.

З’ясовано, що сільські, селищні, міські, районні та обласні ради – це основа місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-

територіальних одиниць, на які безпосередньо покладаються повноваження здійснювати самоврядний контроль в сфері земельних відносин нормами Земельного кодексу України, зокрема з питань використання та охорони земель комунальної власності, додержанням земельного, а також екологічного законодавства. Реалізуючи дані повноваження, органи місцевого самоврядування використовують своє право підзаконної нормотворчості, формуючи таким чином механічні основи реалізації встановленого законодавством самоврядного контролю в галузі земельних правовідносин.

Аргументовано, що систему суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин слід поділити на чотири основні рівні, що, в свою чергу, впливають на особливості адміністративно-правового статусу кожного учасника цієї системи. Зокрема, виділено:

- перший – найвищий рівень, який представлений центральним органом законодавчої влади в нашій державі – Верховною Радою України. Остання відповідно до свого адміністративно-правового статусу формує правові та організаційно-правові основи проведення самоврядного контролю в нашій державі;

- другий – цільовий рівень, до якого відносяться органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Саме вказані суб'єкти самоврядного контролю володіють основною частиною повноважень в земельній галузі взагалі, та щодо здійснення самоврядного контролю, зокрема;

- третій, виконавчий рівень – представлений виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних та обласних рад (департаментами, управліннями, відділами тощо). Вони реалізують повноваження щодо безпосереднього здійснення самоврядного контролю, тобто, саме ці суб'єкти реалізують відповідні методи подібного контролю, але при цьому їх

повноваження та адміністративно-правовий статус визначаються сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами;

– четвертий рівень представлено фізичними та юридичними особами, які користуються земельними ділянками. Дані суб'єкти не мають публічно-владних повноважень та не здійснюють самоврядний контроль, проте, фактично формують своєю діяльністю предмет самоврядного контролю.

Суб'єкти контролю в сфері земельних відносин запропоновано тлумачити як сукупність спеціально уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування, а також фізичних та юридичних осіб-користувачів земельними ділянками, які відповідно до свого адміністративно-правового статусу формують правові засади та організаційні механізми здійснення самоврядного контролю, а також безпосередньо реалізують цей контроль та створюють в межах своєї діяльності його предмет.

Встановлено, що нормотворчіть, як форма здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин – це діяльність спеціально-уповноважених суб'єктів, які в установленому законом порядку уповноважені розробляти та приймати нормативно-правові акти, тим самим створюючи нормативно-правове підґрунтя для функціонування суб'єктів та об'єктів контролю у цій сфері.

З'ясовано, що адміністративно-правові методи здійснення контролю у сфері земельних відносин представляють собою сукупність законодавчо-визначених юридичних способів, інструментів та засобів впливу на підконтрольний об'єкт, та наслідком застосування яких є створення, зміна та припинення правовідносин у публічно-владній галузі, зокрема щодо здійснення досліджуваного виду контрольної діяльності у земельній галузі.

До основних адміністративних методів самоврядного контролю у сфері земельних відносин віднесено наступні:

1) методи розробки та затвердження підзаконних нормативно-правових актів – сукупність способів, засобів та заходів, направлених на

створення підзаконних юридичних документів органів місцевого самоврядування відповідно до вимог юридичної техніки, забезпечення їх правової доцільності та правильності, а також затвердження в установленому законом порядку;

2) направлення пропозицій до уповноважених органів державної влади. Зазначений метод передбачає звернення в офіційному порядку до уповноважених органів державної влади з метою реагування на виявлені правопорушень у земельній сфері під час здійснення самоврядного контролю;

3) розгляд заяв та скарг – особливий метод самоврядного контролю, сутність якого полягає у взаємодії із фізичними та юридичними особами шляхом розгляду їх заяв та скарг з питань порушення земельного законодавства України та прийняття за його результатами законних рішень спрямованих на припинення цих правопорушень;

4) здійснення перевірок – метод самоврядного контролю в сфері земельних відносин, який передбачає безпосереднє дослідження предмету самоврядного контролю в сфері земельних відносин, зокрема, виїзду на місце розташування відповідних земельних ділянок, дослідження документації з питань землекористування і таке інше;

5) планування заходів самоврядного контролю – складання планів доцільних та ефективних, з точки зору особливостей відповідної місцевості та часових меж, заходів самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

3.1. Зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин та можливості його використання в Україні

На сьогоднішній день Україна знаходиться на новому історичному етапі свого розвитку, що ознаменувався проведенням низки реформ, які торкнулись багатьох сфер суспільного життя. І земельна галузь у даному контексті не є виключенням. Разом із тим, сфера земельних правовідносин не позбавлена і певних недоліків, вирішення яких вимагає проведення комплексних наукових досліджень, зокрема присвячених зарубіжному досвіду самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Розпочати дослідження зарубіжного досвіду самоврядного контролю в сфері земельних відносин варто із Сполучених Штатів Америки (далі – США), адже на сьогоднішній день саме ця країна є для України взірцем у багатьох питаннях організації та забезпечення роботи окремих внутрішньодержавних процесів. Особливістю досвіду США є те, що на території цієї країни місцеве самоврядування має досить широку владу. Згідно з X поправкою до Конституції США, організація місцевого самоуправління відноситься до ведення штатів. Більшість штатів регламентує її лише в найзагальнішій формі. Більше 40 штатів передбачили у своїх конституціях положення про те, що їх законодавчі збори мають права приймати власні нормативно-правові акти з питань місцевого управління, які за свою юридичною силою мають значення законів. Звідси велика свобода в організації і діяльності органів місцевого самоврядування, особливо міського (муніципального), велика кількість нестандартних установ і повноважень. Місцеві установи займаються питаннями соціального обслуговування:

шкільною освітою, бібліотечною справою, місцями відпочинку, соціальним забезпеченням. На другому місці питання адміністративно-управлінські: підтримка порядку (насамперед управління поліцією), забезпечення протипожежної охорони і правосуддя, збір податків, проведення виборів, запис актів цивільного стану, контроль за якістю товарів. Меншою мірою місцеві органи займаються господарськими справами, тому що в цій сфері панують приватні підприємці. В той же час органи місцевого самоврядування керують підприємствами і службами, що їм належать, управляють своїм майном і, як правило, тільки побічно регулюють діяльність приватних підприємств. Вони також будують муніципальне житло, встановлюють ставки орендної плати, займаються реконструкцією міст, будівництвом і експлуатацією доріг, гаваней, аеропортів, розвитком території (в тому числі відведенням і ефективним використанням земель та іншими питаннями землекористування) й охороною навколишнього середовища. Створення і функціонування місцевих органів влади в США регулюються виключно законодавством штатів, яке історично мало тенденцію до надання громадянам широкої свободи самоврядування [222, с.106–107].

Щодо регулювання земельних відносин, то на території США цей процес відбувається в рамках земельної політики, основна частина якої формується на місцевому рівні, тобто в межах конкретних штатів та більш малих муніципальних утворень, наприклад, графствах. На цьому рівні проводять картування земель, забезпечують дотримання правил по захисту сільськогосподарських угідь та земель, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування і таке інше. Крім того, в США як і в усіх розвинутих країнах, розроблені класифікатори зон, вимоги до зонування, встановлена щільність забудови відкритого простору і ферм, по кожному округу прийняті схеми зонування, розроблені правила зонування кожного сільського округу, визначені пріоритети політики у відношенні сільськогосподарських земель і відкритого простору. Головну роль у територіальному плануванні відіграють комітети по плануванню, при участі

яких приймаються всі рішення по зміні зон і сільськогосподарських районів [345, с.238–239; 208].

Питання контролю в сфері земельних відносин США цілком перебуває у віданні штатів та муніципальної влади. Як правило, контрольні повноваження розподіляються між комітетами по плануванню та службами охорони природних ресурсів, які займаються оцінкою земельних ресурсів, перевіркою дотримання законодавства в сфері охорони земель, забезпечення безпеки та чистоти ґрунтів і таке інше. Актами зазначених органів землям можуть присвоюватись нижчий чи вищий статус, який характеризує екологічну цінність відповідних земель, що, в свою чергу, впливає на їх вартість та складність використання фізичними та юридичними особами [42, с.117–118].

Діаметрально протилежний підхід існує на території Великої Британії. В даній країні основний власник землі – королівська влада, тому в державі як основний вид угод із землею превалює купівля-продаж прав на землю. Через це регулювання відносин в сфері земельних відносин відбувається централізовано на державному рівні. Так, жорсткому контролю з боку держави підлягає зміна дозволеного використання землі, так як це безпосередньо змінює її ціну. Основним суб'єктом контролю виступає Департамент навколишнього середовища, продовольства і справ сільської місцевості та його територіальні органи. Разом з цим, на місцевому рівні відбувається контроль за плануванням території, а також вивчення властивостей земель. Як і в США, у Великій Британії в залежності від встановленого ступеню продуктивності та стану земель органи місцевого самоврядування можуть присвоювати їм відповідні класи: 1-й клас — землі з дуже незначними обмеженнями для сільськогосподарського використання або без обмежень (кращі за якістю та продуктивністю); 2-й клас — землі з помірними обмеженнями (обмежують обробітку деяких культур); 3-й клас — землі середньої якості з обмеженнями, пов'язаними зі складом ґрунту, рельєфу, клімату; 4-й клас — землі з серйозними обмеженнями (погані

грунтові умови, придатні лише для вирощування трав); 5-й клас — дуже серйозні обмеження (такі землі віддаються під трави або пасовища). В залежності від класу різниться інтенсивність контролю процесу землекористування з боку уповноваженого державного органу [177, с.69; 42].

Аналізуючи досвід країн Євразії, варто звернути увагу на Французьку Республіку, де основу регулювання земельних відносин становить ціла низка законодавчих актів, а саме: Цивільний кодекс, Кодекс навколишнього середовища, Податковий кодекс, Закон «Про орієнтацію сільського господарства» 1960 року, «Хартія французького сільського господарства» 1962 року (так званий Сільськогосподарський кодекс). Крім того, в системі правового регулювання земельних відносин вагому роль відіграють регіональні нормативно-правові акти, тобто документи муніципальних утворень, якими контролюється більшість питань володіння, користування і розпорядження землею, що знаходиться у приватній власності, а також контролю в сфері земельних відносин [72].

Самоврядний контроль в сфері земельних відносин на території Франції, як правило, передбачає перевірку стану виконання заходів з охорони земель та їх родючості, облік власників земельних відносин, посвідчення права власності на землю і таке інше. Зокрема, будь-які договори купівлі/продажу чи оренди земельних ділянок у разі зміни землекористувача передбачають отримання спеціального дозволу, при цьому акцент робиться саме на фактичному землекористуванні. Крім того, Цивільний кодекс Франції передбачає можливість вилучення у власників земельних ділянок, які не використовуються або нераціонально використовуються на користь муніципальних органів, в межах яких такі землі знаходяться. Така система контролю за зміною фактичних землекористувачів забезпечує збереження цільового використання земель [72].

На території Данії самоврядний контроль передбачає контроль за станом використовуваної землі та відповідністю цього процесу нормам та вимогам природоохоронного та земельного законодавства, що здійснюється

спеціально уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування. Досить жорстким є контроль за придбанням сільськогосподарських земель, який цілком знаходиться у віданні муніципальних органів. Так, перед тим як одержати дозвіл на придбання сільськогосподарських земель у власність, покупець має подати документи, що підтверджують його фінансову, технічну та професійну спроможність вести фермерське господарство, обробляти землю, зберігати родючість ґрунту й інші природні ресурси. Перед укладанням угоди купівлі-продажу земельної ділянки потенційний покупець повинен підтвердити наявність відповідної аграрної освіти та дати письмове зобов'язання, що на купленій земельній ділянці господарюватиме не менше восьми років. Датським законодавством передбачено, що фермер повинен належним чином вести сільськогосподарське виробництво, в іншому випадку він буде позбавлений права на земельну ділянку. Після набуття у власність земель сільськогосподарського призначення фермер зобов'язаний проживати за місцем їх територіального розміщення [333, с.32; 150, с.42].

На відміну від інших країн Європейського Союзу, на території Республіки Молдова існує виключно державний контроль в сфері земельних відносин, здійснення якого в окремій частині делеговано органам місцевого самоврядування. Основним правовим актом з цього питання є Земельний кодекс Республіки Молдова від 25.12.1991 р. № 828-ХІІ, в якому вказано, що держава в особі органів місцевого управління зобов'язана забезпечити раціональне та ефективне використання земель, і навіть їх охорону незалежно від призначення. Завдання державного контролю у сфері використання та охорони земель полягають у забезпеченні дотримання всіма державними та громадськими органами, державними, кооперативними та громадськими сільськогосподарськими підприємствами, установами та організаціями, а також спільними підприємствами, іноземними фізичними та юридичними особами вимог земельного законодавства з метою ефективного використання та належної охорони земель. Державний контроль за

використанням та охороною земель здійснюється Урядом та органами місцевого публічного управління. Вказівки органів місцевого публічного управління та державних органів, уповноважених здійснювати контроль за використанням та охороною земель, що даються в межах їхньої компетенції, обов'язкові для виконання всіма власниками земель. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законодавством [127].

Однією з основних форм здійснення контролю в Республіці Молдова є моніторинг земельного фонду – система спостереження та прогнозування стану земельного фонду для виявлення змін, їх оцінки, попередження наслідків негативних процесів та тенденцій [127].

Подібна до молдавської форма організації та здійснення самоврядного контролю в сфері земельних відносин існує на території деяких країн пострадянського простору, наприклад, в Республіці Білорусь (далі – РБ). Місцеве самоврядування в РБ регламентовано Законом РБ «Про місцеве самоврядування в Республіці Білорусь» від 04.01.2010 р. № 108-3. Відповідно до статей Закону місцеве самоврядування – це форма організації та діяльності населення, яке мешкає на відповідній території, для самостійного вирішення безпосередньо або через виборні органи соціальних, економічних і політичних питань місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, особливостей розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі власної матеріально-фінансової бази та залучених коштів. Місцеве самоврядування здійснюється через місцеві Ради депутатів, органи територіального громадського самоврядування, місцеві збори, місцеві референдуми, ініціативи громадян щодо прийняття рішень Рад, участь громадян у фінансуванні та (або) відшкодуванні видатків бюджету на визначені ними цілі та інші форми участі громадян у державних та громадських справах [219].

В структурі органів місцевого самоврядування існують спеціальні виконавчі та розпорядчі органи, які мають статус органів державної влади.

При цьому відповідні місцеві Ради керують даними виконавчими органами лише в межах власної компетенції. В інших випадках відповідні розпорядчі та виконавчі органи підконтрольні та підзвітні Президенту РБ або Раді Міністрів Республіки [147].

Варто зазначити, що в Республіці Білорусь не існує самоврядного контролю як такого. Відповідно до статті 90 Земельного кодексу на всій території держави здійснюється державний контроль за використанням та охороною земель з метою дотримання всіма громадянами, індивідуальними підприємцями та юридичними особами встановленого порядку користування землями, земельними ділянками, а також інших правил та норм, передбачених законодавством про охорону та використання земель. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється обласними, Мінським міським, міськими (міст обласного, районного підпорядкування), районними, сільськими, селищними виконавчими комітетами безпосередньо та (або) через свої землевпорядні служби, Міністерством природних ресурсів та охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь та його територіальними органами, іншими органами [147].

Подібним до вищевказаного є досвід контролю в сфері земельних відносин в Республіці Казахстан (далі – РК). Місцева влада на території цієї країни представлена місцевим державним управлінням та місцевим самоврядуванням. Згідно із Законом РК «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» від 23.01.2001 р. № 148-ІІ місцеве державне управління – діяльність, що здійснюється місцевими представницькими та виконавчими органами з метою проведення державної політики на відповідній території. Відповідно до того ж Закону, місцеве самоврядування – це діяльність, яка здійснюється населенням безпосередньо, а також через масліхати (ради) та інші органи місцевого самоврядування, спрямована на самостійне вирішення питань місцевого значення [218].

Так, органи місцевого самоврядування уповноважені лише здійснювати регулювання земельних відносин відповідно до вимог та принципів землекористування, закріплених у Земельному кодексі Республіки Казахстан від 20.06.2003 р. № 422-ІІ. Контроль у сфері земельних відносин має виключно державне значення та реалізується органами місцевого державного управління, а також іншими уповноваженими органами, що провадять діяльність в галузі охорони навколишнього середовища, сільського господарства, використання надр та інше [126]. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється у формі перевірки та профілактичного контролю, зокрема під час проведення інвентаризації, обстеження земель, розроблення схем та проектів, пов'язаних з використанням земель, веденням державних кадастрів та моніторингу земель. Державний контроль шляхом перевірки провадиться за участю власників земельних ділянок, землекористувачів, а у разі їх відмови – без них, про що робиться відповідна відмітка у складених за результатами обстежень документах [126].

Цілком самостійний правовий статус та правовий регламент самоврядний контроль має на території Республіки Узбекистан (далі – РУ), але в даній країні він визначається як частина контролю громадського. Усі питання, пов'язані із контролем в сфері земельних відносин на території РУ, регулюються Земельним кодексом Республіки Узбекистан від 30.04.1998 р. № 598-1. Відповідно до Глави 12 цього документу, контроль в сфері земельних відносин являє собою контрольну діяльність за виділенням, використанням та охороною земельних ділянок. Ключовими завданнями цієї діяльності визначено забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами, органами державного управління, органами державної влади на місцях вимог земельного законодавства [128].

Кодекс визначає два різновиди контролю в сфері земельних відносин: державний та громадський. Державний контроль за виділенням, використанням та охороною земельних ділянок здійснюється органами

державної влади на місцях та спеціально уповноваженими державними органами. Зазначений контроль передбачає: контроль за цільовим використанням земельних ділянок; недопущення нездійснення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки; недопущення самовільного захоплення земельних ділянок або зміни їх кордонів; протидію самовільному будівництву будівель та споруд, незалежно від категорії земель [128].

Державні органи, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, у межах своєї компетенції мають право:

- а) здійснювати перевірки з питань раціонального використання земель та їх охорони, отримувати всі необхідні документи та матеріали із зазначених питань, проводити аналізи ґрунту для виявлення їх відповідності кадастровим даним;
- б) давати обов'язкові для виконання всіма юридичними та фізичними особами вказівки (приписи), спрямовані на усунення причин та умов порушення земельного законодавства;
- в) залучати винних посадових осіб та громадян до адміністративної відповідальності, пред'являти позови щодо відшкодування шкоди, заподіяної порушенням земельного законодавства, спрямовувати подання до відповідних підприємств, установ та організацій та правоохоронних органів для притягнення осіб до відповідальності;
- г) представляти Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан, місцевим органам державної влади матеріали про вилучення земельних ділянок, у тому числі і щодо дострокового розірвання договорів оренди земель, а також про обмеження та зупинення використання земель за порушення земельного законодавства тощо [128].

В свою чергу, відповідно до статей Кодексу громадяни, органи самоврядування, засоби масової інформації та недержавні некомерційні організації в межах своєї компетенції мають право здійснювати громадський контроль за виділенням земельних ділянок, їх раціональним та цільовим використанням та охороною. Суб'єкти громадського контролю можуть заохочуватися за повідомлення, підтвержені з використанням фото- та відеозаписувальної техніки, про випадки самовільного захоплення земельних

ділянок, нецільового використання земельних ділянок, неправомірного використання земельних ділянок понад норми, зазначені у відповідних документах, будівництва незаконних об'єктів та споруд, зловживання у сфері земельних відносин [128].

Дослідження зарубіжного досвіду організації, реалізації та правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин на прикладі Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, Франції, Данії, Республіки Молдова, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Республіки Узбекистан дозволило виокремити декілька підходів побудови системи подібної контрольної діяльності.

Так, в США, Франції та Данії самоврядний контроль розчинюється у досить широких повноваженнях органів місцевого самоврядування за напрямом регулювання земельних відносин на відповідно взятих територіях. В цих країнах повноваження муніципальних органів передбачають не тільки нагляд за дотриманням земельного законодавства в процесі землекористування, але й регламент виникнення та припинення прав на землю, оцінку земель та визначення їх продуктивності і важливості, цільової орієнтації тощо. На території Великої Британії, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Республіки Молдова самоврядний контроль в сфері земельних відносин не виділяється взагалі. Місцеве самоврядування в зазначених країнах здебільшого уповноважено на регулювання земельних відносин в межах відповідних муніципальних утворень, однак, право здійснювати дії реактивного характеру та припиняти порушення цих відносин є прерогативою виключно органів державної влади. При цьому в кожній із зазначених країн сформовано механізми, відповідно до яких органи місцевого самоврядування взаємодіють з уповноваженими органами влади в галузі земельного контролю, наприклад: забезпечення направлення інформації до уповноважених органів влади інформації про виявлені порушення земельного законодавства; облік земельного фонду; встановлення типів та видів земельних ділянок, що впливає на інтенсивність державного

контролю тощо. В Республіці Узбекистан самоврядний контроль є самостійним різновидом контрольної діяльності в сфері земельних відносин, який має власний юридичний регламент, правовий статус, чітко встановлені рамки, предмет, завдання і таке інше.

Таким чином, зважаючи на існуючі реалії, доречно використати зарубіжний досвід самоврядного контролю в сфері земельних відносин в Україні у наступних аспектах:

1) слід провести глибоке перероблення нормативно-правової бази, що регулює як земельні відносини, так і особливості роботи органів місцевого самоврядування. Зокрема, варто визначити самоврядний контроль, як один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та законодавчо закріпити вимоги щодо виконавчих органів місцевих рад (їх форму, права та обов'язки), уповноважених на реалізацію самоврядного контролю в сфері земельних відносин;

2) потребує нормативного уточнення об'єкт, предмет та межі самоврядного контролю в сфері земельних відносин, положення про що мають відображатись на рівні законодавчому, а не підзаконному;

3) законодавчого закріплення потребують форми та методи самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

3.2. Оптимізація адміністративних процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин

Вдосконалення самоврядного контролю у сфері земельних відносин потребує перегляду багатьох аспектів даного інституту, окрема увага при цьому має бути приділена проблематиці покращення процедур зазначеного контролю. Важливість даного питання обумовлена тим, що ефективність, дієвість та результативність соціальної діяльності (якою є досліджуваний контроль) прямим чином та у значній мірі залежать від того, як організовано порядок її реалізації. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що стан

публічного контролю у сфері земельних відносин потребує суттєвого доопрацювання, на чому наголошує цілий ряд дослідників. Так, О.М. Музичук, висвітлюючи сучасний стан та перспективи розвитку системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, відмічає, що наявна в Україні система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин перебуває сьогодні у вкрай недосконалому стані, є малоефективною через низку суттєвих вад і потребує невідкладного вдосконалення та відповідної адаптації до сучасних соціально-економічних реалій. О.М. Музичук підкреслює, що незважаючи на велику кількість наукових праць з окремих питань організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, комплексного дослідження чинників, що впливають на її ефективність та мають бути враховані під час визначення можливих шляхів і напрямків удосконалення існуючої системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, на сьогодні немає [205, с.54–55]. Правознавець доводить, що новий етап реформування земельних відносин в Україні потребує змін в існуючій системі регламентації та забезпечення контрольно-наглядової діяльності в розглядуваній галузі. Аналіз чинних нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини в Україні, свідчить, що для вирішення проблем, які виникають у процесі регулювання контрольно-наглядової діяльності в цій сфері, потрібні подальше вдосконалення та розвиток правової бази, зокрема внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, ухвалення нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів, спрямованих на регламентацію контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні [205, с.56–57]. О.М. Музичук пропонує здійснити удосконалення зазначеної контрольно-наглядової системи за такими напрямками: перегляд та оновлення нормативно-правової бази шляхом скасування старих норм, які не відповідають нормам чинних законів і сучасному стану розвитку контрольної

діяльності у сфері земельних відносин, усунення суперечностей (колізій), посилення законопроектної діяльності щодо забезпечення контролю у сфері земельних відносин; систематизацію й узгодження нормативних актів, які стосуються регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин на всіх рівнях; розвиток нормативно-правової бази в частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства; законодавче розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами й здійснення контролю у сфері земельних відносин; удосконалення норм чинного законодавства, які регулюють питання реалізації процедур контролю у сфері земельних відносин; тощо [205, с.57].

Т.О. Паутова та Г.І. Шарій у своїх дослідженнях звертають увагу на те, що сучасна ситуація в Україні в сфері землекористування обтяжена рядом нерегульованих економічних, адміністративних, аграрних та інших питань. Основною причиною недостатньої ефективності земельних відносин та землекористування в Україні є нераціонально побудована система державного управління земельними ресурсами, якій притаманні: неузгодженість, непослідовність і суперечливість рішень дій різних виконавчих органів влади; дуалізм повноважень та функцій в різних установах; надмірна концентрація функцій управління на вищих рівнях виконавчої влади; відсутність належного механізму контролю за процесами земельних відносин та землекористування; корупція [229, с.70]. Дослідники підкреслюють, що система розподілення функцій і повноважень по регулюванню земельних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, характеризується їх дублюванням, яке заважає прийняттю ефективних управлінських рішень, призводить до бюрократії та корупції. Тому важливим напрямом реформування земельних відносин є перерозподіл повноважень та функцій міністерств і відомств в частині регулювання земельних відносин, в тому числі їх децентралізація та

деконцентрація [229, с.71]. До ключових недоліків сучасної системи державного контролю у сфері земельних відносин в Україні правники віднесли такі: діяльність органів, уповноважених на здійснення контролю переважно є реакцією на зловживання у сфері землекористування, проте, недостатньо проводяться превентивні заходи; контрольні функції сфери земельних відносин досить часто покладаються на органи, які здійснюють управління ними; відсутність дієвого механізму самоврядного контролю за використанням і охороною земель; відсутність належного державного контролю за особливо цінними ґрунтами [229, с.7]. Н.І. Ковда та Н.Р. Забарна відмічають, що в сучасних умовах актуальним напрямом для наукових досліджень є раціональний механізм державного управління земельними ресурсами та формування ефективних земельних відносин в Україні. А проведення кардинальних соціально-економічних перетворень у нашій державі постійно підвищують увагу до цієї проблеми. Автори стверджують, що реалізація земельної реформи в Україні щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування (яка пов'язана з практичним визначенням прав власності на землю, розвитком земельного ринку, контролем якості землекористування, наданням громадянам реального права розпоряджатися землею) сприятиме розвитку територій, підвищенню якості життя населення та збереженню якості й родючості українських земель, а також додатковому надходженню до місцевих бюджетів і надасть кожному жителю громади змогу мати реальні можливості контролю за їх використанням [144]. І.В. Ігнатенко стверджує, що для забезпечення ефективності виконання функцій управління використанням та охороною земель повноваження щодо їх виконання можуть передаватися від державних органів до місцевих і навпаки. Теоретичні питання зміни повноважень досліджувалися рядом вчених, але сьогодні до кінця не відпрацьовані критерії, за якими повноваження слід відносити до державних органів або до органів місцевого самоврядування. Відповідно такої визначеності немає в питаннях розподілу повноважень щодо виконання функцій управління використанням та

охороною земель. Тому, зазначає І.В. Ігнатенко, повноваження і порядок їх реалізації повинні бути визначені нормами законів з умовою передачі повноважень тому органу публічної влади, який здатний більш ефективно управляти використанням та охороною земель (облік земель; контроль за належним використанням землі; земельна реєстрація; землевпорядкування; 5) розподіл між землекористувачами земельних ділянок зі складу земельного масиву, наданого відповідному відомству або організації, а також надання земельних ділянок вторинним землекористувачам [132, с.92, 94].

В.В. Буймер у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому проблематиці державного регулювання у сфері здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства, зазначає, що поняття державного контролю за використанням та охороною земель сформувалось у зв'язку з переходом умов господарювання в нашій країні до ринкових засад, реалізацією визначених законодавством норм щодо розпорядження земельними ресурсами, комплексними реформуваннями галузі земельних відносин. Тож, державний контроль є складовою невід'ємної частини функцій державного управління у галузі земельних відносин. Питання оптимізації здійснення державного регулювання у сфері здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства та перерозподілу владних повноважень у цій сфері між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади є безсумнівно одними із найбільш проблемних та суперечливих в Україні. Даній проблемі присвячується значна кількість наукових праць та досліджень. Водночас невирішеним та актуальним залишається питання створення такої системи контролю за використанням та охороною земель, яка б забезпечувала дієвий контроль за дотриманням суб'єктами земельних відносин вимог земельного законодавства [46, с.2]. Окрему увагу дослідниця акцентує на тому, що наразі визначальними чинниками підвищення дієвості та ефективності земельного контролю є вирішення проблемних питань його організації, чітка правова регламентація, підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері

контролю за використанням та охороною земель, налагодження взаємодії між уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами в ході здійснення запобіжної діяльності, виявлення та реакції на правопорушення [46, с.10]. О.О. Бредіхін, аналізуючи актуальні проблеми контролю (нагляду) у сфері використання сільськогосподарських земель, доходить висновків, що на даний час у державі контроль за станом родючості ґрунтів не здійснюється, виконуються лише функції по моніторингу ґрунтів на основі аналізу даних агрохімічної паспортизації земель, що проводиться Державним технологічним центром охорони родючості ґрунтів (Центрдержродючість) та його територіальними підрозділами в областях. У правовому полі створено певні передумови запровадження контролю за родючістю ґрунтів. Водночас потребують суттєвих вдосконалень законодавчі та нормативні документи, що визначають порядок здійснення контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарських земель. З метою організації дієвого контролю за використанням та охороною земель на етапі запровадження ринку земель у державі О.О. Бредіхін пропонує здійснити наступні заходи організаційного характеру шляхом внесення відповідних змін до законодавства, а саме: розмежувати повноваження між відомствами та органами влади щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель (державний, самоврядний, громадський); визначити статус громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель (призначення, повноваження і т.д.); встановити адміністративну відповідальність землевласників і землекористувачів за зниження показників родючості ґрунтів; надати агрохімічному паспорту земельної ділянки статус додатку до правовстановлюючого документу на землі сільськогосподарського призначення; ініціювати створення розгалуженої системи ліцензованих лабораторій різних форм власності по дослідженню показників стану ґрунтів; зобов'язати землевласників і землекористувачів представляти до органів, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель, раз на 5 років,

агрохімічні паспорти земельних ділянок на підставі проведених досліджень незалежними лабораторіями; встановити критерії оцінки погіршення якості ґрунтів та методологію здійснення контролю показників родючості ґрунтів; затвердити методіку визначення заподіяної шкоди у зв'язку із зниженням показників родючості ґрунтів. Запровадження зазначених вдосконалень нормативно-правової бази та вжиття організаційних заходів дозволить створити економічні важелі впливу на стан збереження та відтворення якісних характеристик основного національного багатства нашої держави – землі [44].

Вище наведені дослідницькі позиції досить переконливо свідчать про актуальність проблематики удосконалення контролю у сфері земельних відносин, при цьому більшість фахівців прямо акцентує увагу на необхідності поліпшення законодавчих засад здійснення зазначеного контролю органами місцевого самоврядування, однак, при цьому їх зауваження та пропозиції, як правило, стосуються розмежування і уточнення повноважень державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері земельних відносин, у той час як проблемні питання законодавчої регламентації процедурних аспектів цього самоврядного контролю залишаються, переважно, поза увагою дослідників. Очевидно, що такий стан справ потребує більш змістовного науково-теоретичного опрацювання та вироблення відповідних пропозицій і рекомендацій щодо оптимізації процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Процедура (від лат. *procedo* – просуваюсь, проходжу) – це термін, яким позначається офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ; окремих сеанс лікування, загартовування, догляду за тілом [284, с.470; 56, с.1179]. Термін «процедура» застосовується у багатьох галузях теорії та практики (медицині, програмуванні, управлінні, праві тощо), втім особливий інтерес для нас становлять саме соціальні процедури, які, як справедливо відзначає

В.В. Коцинець, являють собою найдавніший в історичному контексті регулятор соціальної поведінки. Процедурні механізми, характерні для нормативного регулювання взагалі, а реалізація практично всіх різновидів соціальних норм потребує створення специфічних процедур та процедурних норм [165, с.10]. В.М. Протасов у своїх працях також зазначає, що наявність процедурних механізмів характерна для соціально-нормативного регулювання взагалі. Реалізація практично всіх різновидів соціальних норм потребує процедур та відповідних процедурних норм. Ритуали, церемоніали, інші обряди – все це види процедур, пов'язані із соціальним регулюванням [267, с.72]. У загально-соціальному аспекті процедура, стверджує В.В. Коцинець, являє собою систему, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; б) складається з актів поведінки, які послідовно змінюють один одного, і як діяльність внутрішньо структурована доцільними суспільними відносинами; в) володіє моделлю свого розвитку, попередньо встановленої на нормативному або індивідуальному рівні; г) ієрархічно побудована; д) постійно перебуває в динаміці, розвитку; е) має службовий характер: є засобом реалізації основних, головних для неї, суспільних відносин [164, с.174]. Водночас справедливо зауважують В.М. Протасов та В.В. Коцинець, що процедурність (як і нормативність) знайшла найбільш повне вираження у правовому регулюванні, де існують цілі процедурні галузі: цивільне процесуальне право, кримінально-процесуальне право та ін. І в цьому плані процедурно-правовий механізм виступає як невід'ємна частина, як найважливіший внутрішній («спеціально-юридичний») механізм системи правового регулювання. Для останньої процедурний механізм має наскрізне значення: він забезпечує дію всіх трьох блоків – регулятивного, охоронного, правотворчого [267, с.72; 165, с.10]. Правова процедура – різновид соціальних явищ, що становить собою систему: орієнтовану на досягнення конкретного правового результату; представлену актами поведінки, які послідовно змінюють один одного; внутрішньо структуровану доцільними суспільними відносинами; динамічну,

що імпліцитно містить тенденцію до розвитку, попередньо встановленому на нормативному або індивідуальному рівні; професійно визначену та таку, що виступає засобом реалізації основних для неї суспільних відносин. Правова процедура має всі ознаки соціальної процедури, а її специфічні риси обумовлені тим, що вона діє в правовому середовищі: врегульована правовими нормами, структурована правовими відносинами, спрямована на правовий результат. За формою вона становить собою певну сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес, етап, стадія, що виражає зміст відповідного правового алгоритму [267, с.72; 165, с.10]. А.С. Мордовець вважає, що правовою процедурою є законодавчо встановлені засоби реалізації норм права, що гарантують досягнення цілей правового регулювання в якій-небудь сфері суспільних відносин [202, с.408]. О.О. Серета визначає правову процедуру як нормативно врегульовану певну послідовність дій, пов'язаних цільовим напрямком, що здійснюються в імперативній чи диспозитивній формах, у певні строки, а результати здійснення дій мають юридичну фіксацію [280, с.4]. Д.С. Денисюк, аналізуючи зміст поняття «процедура», зазначає, що, коли ведеться мова про неї (тобто процедуру), мається на увазі, що певні дії мають цілеспрямований, впорядкований і послідовний характер. Процедура ж як елемент безпосередньо правового регулювання, підкреслює правник, виражається у тому, що означена послідовність дій врегульована нормами права; і ці дії спрямовані на досягнення правового результату, що відображається в певних правових наслідках [86, с.83]. З позиції О.П. Євсєєва юридична процедура являє собою нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення загального для них правового результату. Під порядком, у свою чергу, наголошує правник, треба розуміти належну, виражену в нормах позитивного права (часом різної юридичної сили) модель поведінки, що передбачає те, які дії та в якій послідовності повинен виконати суб'єкт права, щоб досягти тих цілей, задля реалізації яких

ця процедура створена [112, с.24]. Деякі правники тлумачать правову (юридичну) процедуру як систему правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших, правових наслідках [18, с.19]. В.Г. Логвінов, висвітлюючи сутність процедури в державному управлінні, визначив її як офіційно встановлений порядок дій під час обговорення того чи іншого питання, проблеми, проекту, закону тощо; 2) встановлений спосіб здійснення управлінської діяльності або процесу [109, с.603]. Поняття процедури в державному управлінні, зазначає дослідник, відображає порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання ряду операцій у процесі управління, вказівки (регламенти) стосовно порядку виконання окремої роботи (робіт) в апараті управління [109, с.603]. З поняттям процедури, справедливо зауважує В.Г. Логвінов, тісно пов'язані такі поняття, як «процес», «регламент». Залежно від виду процесу (організаційний, адміністративний, інформаційний, законодавчий тощо) змінюються і процедури його здійснення. Такими процедурами можуть бути: управлінські; аналітичні; реорганізаційні; ліквідаційні; облікові; аудиторські; парламентські; судові тощо. Кожний з видів процедур має свої ознаки і критерії (визначеність, комплексність, результативність, ефективність тощо) та фактори впливу (правові, соціологічні, політичні тощо). Як правило, процедури розробляються на рівні структурних підрозділів ОДВ і описують діяльність, яка здійснюється в їх підрозділах, а також її взаємозв'язок з діяльністю органу в цілому. Управління даними процедурами здійснюється за допомогою встановлених стандартами (регламентами) обов'язкових документованих процедур Системи менеджменту якості [109, с.603].

Отже, незважаючи на певні відмінності у тлумаченнях поняття процедури різними дослідниками, в цілому сутність даного явища залишається незмінною – вона являє певний порядок дій, визначену

правилами послідовність їх вчинення; сукупність взаємоузгоджених та взаємопов'язаних етапів, проходження яких передбачає реалізація того чи іншого процесу чи якоїсь діяльності. Ми не згодні із тим, що процедура – це правовідносини [18, с.19], однак реалізація процедур пов'язана із виникненням, здійсненням та припиненням процедурних відносин. Процедура – це наперед встановлений типовий порядок (послідовність), який існує поки його не скасовано, незалежно від того є певні відносини чи ні. Процедура має цілеспрямований та завершений характер, оскільки орієнтована на отримання певного результату, досягнення якогось стану, що вичерпує сутнісне призначення даної процедури. Звичайно не можна стверджувати, що лише процедура визначає якість отриманих результатів та ефективність їх досягнення. Однак, у той же час, якщо ефективність, дієвість та (або) результативність певної діяльності в цілому, тих чи інших її самостійних (відокремлених) етапів, окремих заходів викликають сумніви чи нарікання, це є вагомою підставою переглянути та оптимізувати процедуру (процедури) виконання означеної діяльності.

Наведене у повній мірі стосується і процедур самоврядного контролю у сфері земельних відносин. При чому особлива увага тут має бути приділена питанням оптимізації саме адміністративних процедур. Адміністративною процедурою, зазначає Ю.Ю. Басова, є встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [24, с.123]. На нашу думку, такий підхід дещо звужено характеризує призначення і сфери застосування адміністративної процедури. З цього приводу більш доречним видається твердження про те, що під адміністративною процедурою має розумітися врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність процесуальних дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття

нормативно-правових актів управління й вирішення адміністративних справ [180, с. 411]. Адміністративна процедура, на думку М.О. Єфремова, являє собою урегульований нормативно-правовими актами порядок діяльності органів влади у процесі публічного управління [110, с. 59]. І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова, розкриваючи зміст поняття «адміністративна процедура», зазначають, що воно включає: по-перше, порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно впорядкований і спрямований на досягнення певного результату; по-друге, зв'язок з управлінням, управлінською діяльністю, служінням. Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Звідси, підсумовують правники, адміністративна процедура – це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [35, с.6–7]. М.М. Тернушак, провівши аналіз та дослідивши співвідношення «адміністративної процедури» такими категоріями як «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», дійшов висновків, що адміністративну процедуру у сфері публічного управління становить нормативно-встановлений порядок послідовного виконання процесуальних дій у межах розгляду й вирішення адміністративного провадження, що регламентується законодавчими або підзаконними актами. У цьому контексті адміністративні процедури є окремим інститутом адміністративного права. Також, стверджує правник, адміністративна процедура має місце в адміністративно-процесуальній діяльності, тобто в адміністративному процесі, при цьому незалежно від самої інтерпретації адміністративного процесу, зокрема судового, сервісного чи конфліктного підходів [312, с.65].

Ю.М. Кириченко, аналізуючи повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, визначає адміністративну процедуру органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин як порядок реалізації владних повноважень, передбачений нормами адміністративного та земельного права, що визначає «взірець» поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень у галузі земельних відносин і завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання. Внутрішню сутність такої процедури, підкреслює Ю.М. Кириченко, також становить алгоритм дій фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права власності на землю) як учасників земельних відносин щодо виконання покладених на них адміністративним та земельним законодавством суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [141, с.138].

Отже, оптимізація адміністративних процедур самоврядного контролю у сфері земельних відносин передбачає покращення характеристик цих процедур з метою забезпечення їх оптимального впливу на діяльність суб'єктів контролю. Вони (адміністративні процедури) повинні сприяти послідовній та цілеспрямованій, ефективній та раціональній, доцільній та своєчасній реалізації суб'єктами самоврядного контролю своїх контрольно-наглядових повноважень.

Однією із ключових проблем на шляху удосконалення досліджуваних процедур є те, що на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би визначав хоча б загальні засади процедур самоврядного контролю у досліджуваній сфері. І у Земельному кодексі України, і в Законі України «Про охорону земель» закріплено лише те, що означений самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюють органи муніципальної влади, а саме: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради [125; 263]. Однак, при цьому у наведених нормативно-правових актах немає жодної вказівки про те, чи мають суб'єкти самоврядного контролю самостійно визначати порядок здійснення зазначеного контролю, чи повинні

керуватися положеннями нормативно-правових актів, виданих у централізованому порядку. І тут слід відмітити, що у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV йдеться тільки про контроль, який здійснюється органами державної виконавчої влади, а отже, нормотворець відмежовує державний контроль від самоврядного. У той же час, якщо звернутися до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V, дія якого (згідно із статтею 2) поширюється в тому числі на відносини, пов'язані із здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель, то можна побачити, що закріплене у даному нормативно-правовому акті визначення поняття «державний нагляд (контроль)» включає і контроль, здійснюваний органами місцевого самоврядування, а саме: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) 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, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [262].

Слід відзначити, що окремі органи місцевого самоврядування, наприклад, Харківська міська рада, своїми рішеннями утворюють навіть окремі виконавчі органи самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Крім Харкова, такий досвід мають, наприклад, Київ, Донецьк, Житомир, Вінниця, Суми, Чернігів, Кривий Ріг, Жовті Води, Дніпродзержинськ, Хмільник, Дніпрорудне. Але оскільки порядок здійснення самоврядного контролю не врегульовано законодавчо, дії органів місцевого самоврядування обмежуються претензійно-позовною роботою в

судах. Разом з тим при зверненні до суду з позовними вимогами щодо усунення виявлених в ході самоврядного контролю порушень земельного законодавства, самоврядний контроль не розглядається судами як окремий вид контролю за використанням та охороною земель, і, як наслідок, позовні вимоги рад не задовольняються. В результаті чого ради 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 заходів до порушників земельного законодавства. В свою чергу державні органи контролю за використанням та охороною земель (Держсільгоспінспекція) в більшості випадків не реагують на звернення міських рад про необхідність проведення перевірок. Причиною цього, зокрема, є катастрофічна нестача кадрів на місцях. Наприклад, у Львові, на 15 тисяч гектарів земель – всього два державних інспектора [251].

З огляду на зазначене, перековані, що з метою удосконалення процедурних засад здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно закріпити у законодавстві, що порядок здійснення самоврядного контроль має визначатися органами місцевого самоврядування з урахуванням засад і принципів, закріплених у Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому вбачається за доцільне розробити Примірне положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Вважаємо за необхідне підкреслити, що закріплення зазначених вимог та розробка Примірного положення не має розцінюватися як наступ на сферу відання органів місцевого самоврядування, утиск їх компетенції – дані кроки мають на меті забезпечити відносно уніфікований підхід до здійснення контролю у сфері земельних відносин, з метою забезпечення його належної

якості, ефективності та дієвості. Означене не позбавляє органи місцевого самоврядування права розробляти відповідні локальні нормативно-правові акти, які уточнюватимуть, конкретизуватимуть та розвиватимуть процедури самоврядного контролю для конкретної місцевості, підвладній тим чи іншим органам муніципальної влади.

Примірне положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель повинно обов'язково містити таке:

1) мета прийняття даного нормативно-правового акту, якою є встановлення універсальних і загальних процедурних правил здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель;

2) завдання запровадження Примірного положення, до яких належать: забезпечення єдиного підходу до організації та здійснення процедур самоврядного контролю; забезпечення високого рівня ефективності, оперативності, дієвості та результативності самоврядного контролю; визначення загальних засад, з яких мають виходити органи місцевого самоврядування, розробляючи локальні порядки здійснення зазначеного контролю; усунути прогалини у законодавчому регулюванні реалізації самоврядного контролю у сфері земельних відносин у випадку, коли відповідні локальні порядки з цього приводу відсутні;

3) принципи, на яких ґрунтується порядок реалізації органами місцевого самоврядування контролю у сфері земельних відносин;

4) суб'єктно-об'єктний склад самоврядного контролю;

5) коло пріоритетних форм та заходів самоврядного контролю, ключовими серед яких є, звичайно ж, планові та позапланові перевірки;

6) процедура проведення перевірки. При цьому особлива увага має бути приділена таким аспектам як: повідомлення про проведення заходів перевірки; порядок доступу суб'єктами перевірки до об'єктів контролю та здійснення його безпосереднього обстеження, а також одержання цими суб'єктами необхідної інформації та документації від суб'єктів, відносно яких здійснюються заходи самоврядного контролю. Окремий акцент на

необхідності врегулювання цих процедурних моментів саме у централізованому порядку обумовлений потребою визначення єдиного масштабу поведінки суб'єктів самоврядного контролю в межах всієї держави та попередження можливих випадків зловживань і свавілля з боку даних суб'єктів;

8) вимоги щодо документального оформлення процедури та результатів самоврядного контролю;

9) ключові критерії ефективності процедури самоврядного контролю.

Переконані, що встановлення у централізованому порядку загальних нормативно-правових засад реалізації органами місцевого самоврядування адміністративних процедур здійснення контролю у сфері земельних відносин, має: по-перше, забезпечити відносно єдиний в межах всієї держави, доцільний та ефективний підхід до здійснення зазначеного контролю; по-друге, зорієнтувати органи місцевого самоврядування щодо основних пріоритетів, напрямків, етапів, форм та методів контролю.

3.3. Удосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин та координації їх діяльності

Важливим етапом покращення та розвитку адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин є перегляд і удосконалення організаційно-правових засад взаємодії та координації між суб'єктами даного контролю. Особливе значення даних кроків обумовлюється тією роллю, яку відіграють взаємодія та координація у механізмі публічного управління, незалежно від того йдеться про державне чи самоврядне управління. Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін справедливо відмічають, що функціонування та розвиток суспільства, виробництва, економіки вимагають узгодженої взаємодії багатьох організацій, підприємств та інституцій. Відповідно і держава в контексті реалізації своїх функцій потребує злагодженої взаємодії органів державної

влади. Характер цієї взаємодії в Україні переважно обумовлений наявністю двох публічних інститутів – виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньо пов'язаний із проблемами делегування та розподілу повноважень [90, с.252]. Проблематика взаємодії та координації у сфері здійснення публічної влади вже давно перебуває у полі зору дослідників, які її вивчали і продовжують розробляти сьогодні у розрізі діяльності різних суб'єктів державної влади та під кутом зору окремих напрямків і сфер їх функціонування. Однак, питання взаємодії і координації в контексті контролю у сфері земельних відносин дослідниками практично не розглядається, більшість і з них лише наголошує на необхідності поліпшення системи взаємовідносин між зазначеними суб'єктами, не конкретизує уваги на конкретних кроках та заходах щодо удосконалення такої співпраці.

Так, наприклад, С.Є. Антонова та М.Є. Журик, досліджуючи регіональний аспект державного контролю за використанням і охороною земель, зазначають, що означений контроль за використанням та охороною земель є цілеспрямованою, корисною, суспільно необхідною державною діяльністю в галузі земельних ресурсів, результатом якої є запобігання й усунення порушень земельного законодавства, а також реальне зміцнення законності в земельній сфері. Основними чинниками збільшення ефективності державного контролю за використанням і охороною земель є чітка правова регламентація, вирішення проблем організації контролю, підвищення ефективності діяльності владних органів у сфері контролю за використанням і охороною земель, взаємодія з іншими правоохоронними органами під час виявлення правопорушень, а також здійснення профілактичних заходів задля уникнення порушень земельного законодавства [19]. Виходом із кризової ситуації, що сталася в державній політиці у сфері контролю за використанням та охороною земель, підкреслюють науковці, одним із пріоритетних завдань є збалансування системи владних повноважень у галузі земельних відносин між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, встановлення комплексної рівноваги

та взаємного контролю. Посередником у цих взаємовідносинах був і має залишатися суд. Контроль за використанням та охороною земель – це визначальна функція управління земельним фондом, за допомогою якої досягається його збереження та раціональне використання. В свою чергу, на сьогоднішній день система державного управління в сфері державного контролю за використанням і охороною земель є недосконалою. Тому у нинішніх умовах реформування земельної політики, проблеми використання, відтворення та охорони земель набули державного значення, та потребують подвійної уваги з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування [19].

М.Д. Климишин у своїх працях, присвячених проблематиці контролю у сфері управління земельними ресурсами, зазначає, що систему державного контролю формують наступні складові елементи: суб'єкт контролю, тобто органи державної влади, їх посадові особи; об'єкт контролю, тобто суспільні відносини, їхні сфери та галузі, що регулюються волею держави; контрольна діяльність (процес) – це такі суспільні відносини, в яких реалізується взаємодія суб'єкта й об'єкта контролю. На думку М.Д. Климишина, законодавство України надає центральним і місцевим органам влади багато свободи дій у тому, що стосується регулювання земельних відносин і використання землі. Крім того, в Земельному кодексі України немає чіткості щодо сфери повноважень центральних і місцевих органів влади, тому існує небезпека, що в разі невизначеності органи влади даватимуть власне тлумачення своїх повноважень не на користь громадян і юридичних осіб. Двозначність і невизначені формулювання допускають зловживання владою. Виходом із цієї ситуації, стверджує автор, є збалансування системи владних повноважень у сфері земельних відносин між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, встановлення комплексної рівноваги та взаємного контролю [143].

В.В. Пахомов, висвітлюючи адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, відмічає, що

одним із ключових принципів під час контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин є принцип взаємодії, який обумовлений великою кількістю її суб'єктів і насамперед спрямований на узгодження та координацію їх дій щодо досягнення загальної мети контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин – забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Цей принцип реалізується під час розподілу контрольних-наглядових повноважень, дозволяє уникнути дублювання у роботі суб'єктів контролю та (або) нагляду, підбирати за фахом кваліфіковані кадри, зосереджувати зусилля на головному [230, с.84–85]. До основних чинників, що суттєво гальмують розвиток правового регулювання контрольної-наглядової діяльності у досліджуваній сфері В.В. Пахомов відносить 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 контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дублювання функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема, до необґрунтованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової 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. [230, с.379–380]. Поряд із недоліками правової регламентації, зауважує науковець, 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 забезпечення. 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 лісогосподарського призначення та природно-заповідних територій до середньоєвропейського рівня, тощо [230, с.379–380]. Тож, підсумовує В.В. Пахомов, очевидним є те, 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 [230, с.300].

Ми у повній мірі згодні з наведеними позиціями дослідників – взаємодія дійсно є тим фактором, що забезпечує єдність системи публічного контролю у сфері земельних відносин, сприяє встановленню збалансованого, доцільного та ефективного підходу до здійснення контролю, підвищує рівень оперативності та дієвості реагування суб'єктів контролю на відхилення, порушення та інші загрози у сфері земельних відносин. Однак, виокремлюючи ті риси, що роблять взаємодію такою важливою для контролю у сфері земельних відносин, і акцентуючи увагу на необхідності покращення засад цієї взаємодії, дослідники разом із тим не пропонують конкретних кроків і заходів, спрямованих на її удосконалення. Що ж стосується координації діяльності суб'єктів контролю у сфері земельних відносин, то вона взагалі висвітлюється досить поверхнево – без змістовного аналізу її змісту і ролі в механізмі контролю у сфері земельних відносин. Тож, перед тим, як висловити власну думку щодо можливих кроків на шляху удосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин та координації їх діяльності, слід визначитися із

сутнісним змістом та співвідношенням взаємодії і координації.

Взаємодія як філософська категорія відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану. Дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів («відгук» або «обернена дія»). Фундаментальне значення категорії взаємодії для наукового пізнання зумовлене тим, що вся людська діяльність у реальному світі, практика, саме наше існування і відчуття його реальності (неілюзорності) ґрунтуються на різноманітних, передусім предметних взаємодіях, які людина здійснює і використовує як засіб пізнання, знаряддя дії, спосіб організації буття. Спілкування, праця, володарювання, любов, гра є різними способами взаємодії людини із світом та з іншими людьми [324, с.77–78]. Слід відзначити, що взаємодію не варто уподібнювати із таким явищем як взаємозв'язок, хоча вони і тісно пов'язані між собою. Взаємозв'язок, зазначають В.І. Шинкарук та ін., виражає спосіб існування сукупності об'єктів (явищ, предметів, процесів, подій тощо), коли стан (властивості, зміна) кожного з об'єктів зумовлює (чи здатен зумовлювати) стан (властивості, зміну) інших об'єктів і, в свою чергу, зумовлений (чи може бути зумовленим) ними, залежить від них. Взаємозв'язок, підкреслюють науковці, слід відрізнити від взаємодії, яка властива стану динамічних змін, взаємної активності об'єктів. Тоді як взаємозв'язок може мати місце між об'єктами, що знаходяться в стані спокою, рівноваги, стабільності. Категорія взаємозв'язок охоплює значно ширший клас взаємозалежностей, ніж категорія взаємодії. Остання позначає одну з важливих форм актуалізації (реалізації) взаємозв'язку, проте існує багато об'єктів, для яких суттєва категорія взаємозв'язку, але неможливо визначити поняття взаємодії [324, с.78].

Отже, взаємодія як явище відображає активну форму реалізації взаємозв'язків між об'єктами, суб'єктами чи явищами. Поняття взаємодії

широко застосовується у багатьох галузях теоретичного знання та практичної діяльності, однак, для мети нашого дослідження особливий інтерес становить саме соціальна взаємодія та управлінська взаємодія, як специфічний прояв першої (тобто соціальної взаємодії). Соціальна взаємодія, зазначає С.О. Радіонова, – це процес безпосереднього чи опосередкованого впливу соціальних об'єктів один на одного, в якому взаємодіючі боки пов'язані циклічною причинною залежністю. Соціальна взаємодія як вид зв'язку представляє інтегрованість процесів, функціональну координацію їх наслідків, тобто систему процесів. Виникає із спільної участі об'єктів взаємодії у складній, рухомій мережі соціальних відносин, задаючи способи реалізації спільної діяльності, опиняючись основою суспільної солідарності [216, с.656].

Д.В. Кухарчук визначає соціальну взаємодію (інтерацію) як систему взаємообумовлених соціальних дій, при якій дії одного суб'єкта одночасно є причиною і наслідком відповідних дій інших суб'єктів. Говорячи інакше, це обмін діями, які пов'язані один з одним. Саме зв'язок дій, їх відновлюваність, регулярність відрізняють соціальну взаємодію від одиничних соціальних контактів, роблять її основою соціального життя [181, с.38]. К.О. Ібрагімова, досліджуючи дефініцію поняття «соціальна взаємодія», зазначає, що її можна розуміти як: форму соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та у взаємному впливі людей, соціальних спільнот; систему взаємообумовлених соціальних дій, зв'язаних циклічною залежністю, при якій дія одного суб'єкта є одночасно причиною і наслідком у відповідь дій інших суб'єктів; форму спілкування осіб, соціальних спільностей, верств, угруповань, за якою систематично здійснюється їх вплив один на одного, реалізується соціальна дія кожного з партнерів, досягається пристосування дій одного до дій іншого, спільність у розумінні ситуації, сенсу дій і певний ступінь солідарності або згоди між ними; взаємний вплив різних сфер, явищ і процесів, осіб або спільностей, який здійснюється за допомогою соціальної діяльності; систему взаємозумовлених

соціальних дій, за яких дії одного суб'єкта (індивіда, групи, спільноти) одночасно є причиною і наслідком відповідних дій інших. У процесі соціальної взаємодії реалізується соціальна дія партнерів, відбувається взаємне пристосування дій кожного з них, одностайність у розумінні ситуації, усвідомленні її смислу дій, певний ступінь солідарності між ними [2, с. 54; 130]. З позиції О.О. Піменової, соціальна взаємодія – це така форма спілкування осіб, соціальних спільностей, верств, угруповань, за якою систематично здійснюється їх вплив один на одного, реалізується соціальна дія кожного з партнерів, досягається пристосування дій одного до дій іншого, спільність у розумінні ситуації, сенсу дій і певний ступінь солідарності або згоди між ними. Соціальна взаємодія буває випадковою, тимчасовою, прихорою і стійкою, приватною і публічною, особистою і речовою, формальною і неформальною. Всі різноманітні суспільні відносини обумовлені багатоманітністю соціальних інтересів, основою яких виступають виробничі (базові) відносини. Тому, наголошує дослідниця, не можна звести взаємовідносини лише до форм міжособистісного спілкування чи безпосереднього контакту. Адже соціальні взаємовідносини обов'язково передбачають розподіл ролей між партнерами і наявність у них певних специфічних систем цінностей, норм і регуляторів [295, с.51]. О.О. Піменова підкреслює, що слід розрізняти соціальну взаємодію і соціальний контакт. Соціальна взаємодія – систематичні, досить регулярні соціальні дії суб'єктів, спрямовані один на одного, що мають за мету викликати цілком певну відповідну реакцію, а відповідна реакція породжує нову реакцію впливаючого, тобто відбувається обмін діями. Соціальна взаємодія відрізняється від контакту спорідненістю систем дії обох суб'єктів, у ставленні їх один до одного, не лише відновленістю соціальних [295, с.51–52].

Одним із різновидів соціальної взаємодії є управлінська взаємодія, яка являє собою участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей. Зважаючи на те, що управління є соціальним явищем, зауважує І.В. Письменний, зазначена взаємодія, тісно

пов'язана із соціальною взаємодією, яка є більш широким видом соціальних зв'язків. У процесі соціальної взаємодії відбувається взаємовплив та взаємообумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну соціальну систему. Головним призначенням управлінської взаємодії є об'єднання зусиль суб'єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, зумовлених суспільно необхідними цілями [109, с.82]. Л.Д. Полішкевич, аналізуючи теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, стверджує, що взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони взаємно доповнюють один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. До того ж, необхідно зважати на те, що взаємодія як управлінська категорія проявляється не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але й в зовнішніх функціях [309; 242]. До основних ознак взаємодії дослідник відносить такі: встановлення зв'язку між суб'єктами взаємодії; погодженість заходів із метою, місцем, часом, методами; спільність завдань та функцій, які виконують суб'єкти взаємодії; відповідне становище суб'єктів взаємодії в ієрархії влади; наявність нормативної бази, де обов'язково мають бути відображені наведені вище ознаки [115; 242]. Взаємодія, підкреслює Л.Д. Полішкевич – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої обидві сторони діють відкрито та прозоро. У результаті взаємодії відбувається і взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю можливим стає здійснення контролю громадськістю за діяльністю влади. Тобто при взаємодії, на відміну від «зв'язків з громадськістю», влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони [242].

Отже, з огляду на вище викладене, можемо говорити про те, що взаємодія між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних

відносин являє собою спільну діяльність даних суб'єктів, узгоджену за певними критеріями та факторами (наприклад, час та місце, напрямки, форми та методи тощо), здійснювану з метою вирішення спільних завдань зазначеного контролю, забезпечення більш ефективного та оперативного реагування на відхилення і порушення у сфері земельних відносин. Важливість взаємодії полягає у тому, що саме вона є тим інструментом, завдяки якому забезпечується інтеграція елементів самоврядного контролю у єдину систему. При цьому правильно організована взаємодія дає змогу суб'єктам контролю досягати значно більших результатів при меншому витрачанні ресурсів. І тут виявляється одна із ключових проблем досліджуваної взаємодії, а саме відсутність належної нормативно-правової основи для її реалізації, адже на сьогодні немає законів чи підзаконних актів, які б встановлювали хоча б загальні засади такої взаємодії. Фактично законодавчу основу взаємодії суб'єктів самоврядного контролю становлять декілька положень Земельного кодексу України [125], Законів України «Про місцеве самоврядування» [260], «Про охорону земель» [263] та «Про землеустрій» [258]. Певним чином ситуацію виправляють Положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною, що розробляються окремими органами місцевого самоврядування. Однак, по-перше, такі положення прийняті не у кожній територіальній громаді, а по-друге, не у всіх таких положеннях є норми, що регламентують означену взаємодію, або регулюють її досить поверхнево. Так, наприклад, у Порядку здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві, затвердженому Рішенням Київської міської ради від 25.09.2003 р. № 16/890, закріплено лише те, що Головне управління при здійсненні самоврядного контролю за використанням і охороною земель у місті Києві відповідно до покладених на нього завдань взаємодіє з державними земельними інспекціями, які функціонують у місті, та правоохоронними органами та одержує від посадових осіб даних органів інформацію, що необхідна для виконання покладених на нього завдань. Взаємодія Головного

управління з органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Земельного кодексу України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про землеустрій» та інших нормативно-правових актів. Так, Головне управління взаємодіє з: Управлінням державного архітектурно-будівельного контролю виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації); Головним управлінням містобудування, архітектури та дизайну міського середовища виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації); Управлінням охорони навколишнього природного середовища виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації); Державною інспекцією з контролю за використанням і охороною земель в місті Києві; Державним управлінням екології і природних ресурсів міста Києва; головним державним санітарним лікарем міста Києва; державним комунальним підприємством «Плесо»; ВАТ «Київпроект»; Органами Державної податкової служби; Головним управлінням МВС міста Києва і підрозділами поліції; районними в місті Києві радами та іншими органами у випадках, передбачених законодавством [264].

З огляду на зазначене, вважаємо, що з метою удосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно розробити рекомендації щодо організації та здійснення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин. У даних рекомендаціях доцільно визначити:

1) принципи та завдання взаємодії. До кола принципів, окрім таких загальноправових засад як верховенство права, законність, слід також віднести: системність та систематичність, плановість, доцільність та ефективність, відкритість та гласність, рівність та взаємну відповідальність суб'єктів контролю. Принципи визначають ті найбільш важливі, науково обґрунтовані закономірності, на яких має ґрунтуватися організація та реалізація досліджуваної взаємодії. Що стосується завдань, тобто тих

проблемних питань, на розв'язання яких спрямовується дана взаємодія, то до них пропонуємо віднести наступні: підвищення якості та ефективності протидії порушенням у сфері земельних відносин; посилення рівня захисту земельних ресурсів від нераціонального використання; підвищення ефективності профілактичної роботи у сфері земельних відносин; сприяння розвитку та збагаченню досвіду контролюючих органів щодо здійснення контролю у сфері земельних відносин;

2) напрямки та форми взаємодії. Основними напрямками взаємодії мають бути: правоохоронний; профілактичний; інформаційно-аналітичний; нормотворчий. Також можна за прикладом Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, затвердженої Наказом МВС та СБУ від 10.06.2011 р. № 317/235 [254], виокремити стратегічний та тактичний напрямки взаємодії. Стратегічний – організація реалізації державної політики у відповідній сфері, усунення причин і умов правопорушень, удосконалення правової бази боротьби з протидії їм. Тактичний – виявлення, документування й припинення правопорушень, їх попередження, притягнення винних осіб до відповідальності, усунення негативних наслідків порушень та забезпечення відшкодування завданої шкоди.

В якості основних форм взаємодії суб'єктів самоврядного контролю слід визначити: планування; організацію та проведення спільних заходів; інформаційний обмін, формування та забезпечення належного функціонування спільних баз даних; обмін досвідом; розробку нормативних документів; та ін.

3) визначення критеріїв оцінювання ефективності взаємодії. Л.Л. Приходченко розуміє під оцінюванням систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. В системі органів публічної влади, підкреслює О.О. Приходченко, оцінювання є

аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Оцінювання має бути систематичним та об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [109, с.504]. Метою оцінювання, стверджує Д.М. Сухінін, є визначення стану та якості реалізації будь-якого напряму діяльності, проекту або програми. Процес оцінювання, як і будь-яка цілеспрямована діяльність, має свої завдання, які тісно пов'язані з метою. Такими основними завданнями оцінювання є: забезпечення стабільності надання органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування послуг відповідно до вимог законодавства та пріоритетів державної політики; постійне вдосконалення якості послуг та підвищення задоволення ними з боку споживачів; обмеження витрат і досягнення ефективності в наданні послуг; оптимізація інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень щодо державної політики та програм ефективного управління ризиками; вирішення питань ефективного використання ресурсів, у тому числі бюджетних [249, с. 15; 300].

Отже, оцінювання дозволяє з'ясувати наскільки взаємодія (її стан та результати) відповідає тій місії, яка в неї вкладається, наскільки вона є доцільною та дієвою, які її слабкі та сильні сторони.

Поряд із взаємодією досить часто застосовується такий термін як координація. С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін. зазначають, що взаємодія є інтегруючим фактором об'єднання суб'єктів взаємодії в деяку цілісну систему, що в процесі функціонування змінюється порівняно з первинним станом. Це певний вид взаємозв'язку суб'єктів, які вирішують єдині або спільні завдання, і який проявляється у їх спільній або узгодженій діяльності. При цьому, відмічають дослідники, поняття «взаємодія» певною мірою асоціюється із такими поняттями, як «співробітництво»,

«координація», «узгодження», «сприяння» та ін. [197, с.12–13]. Втім попри певну схожість, взаємодію і координацію не слід ототожнювати. Координація, на думку Ю.П. Сурміна, являє собою метод управління, суттю якого є встановлення між суб'єктами та об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату [109, с.346]. Координація – забезпечення узгодженості дій всіх ланок управління, збереження, підтримка і вдосконалення режиму роботи підприємств (організацій) і забезпечення його безперервності і безперервності. Координація як функція управління являє собою вид діяльності щодо погодження та впорядкування зусиль, об'єднаних спільною метою і спільною діяльністю людей, учасників виконання того чи іншого завдання. Координація забезпечує взаємодію різних частин організації в інтересах виконання поставлених перед нею завдань. Координація конкретно визначає хто, що і коли робить, з ким і як взаємодіє, в якому порядку передає власні результати праці іншим учасникам діяльності і користується їх результатами [193, с.230]. В.О. Шевчук доводить, що координація визначає порядок роботи учасників узгодженої діяльності: в якій послідовності й ким мають розроблятися плани конкретних заходів; яким має бути порядок виконання цих заходів; ким здійснюється контроль за виконанням кожного заходу і яким чином визначається їх результативність; який механізм обрахування та визначення ефективності узгодженої діяльності за відповідний період [351, с.30].

В.В. Чумак у своїх дослідженнях доводить, що метою координації є створення відповідного режиму відносин між суб'єктами, при якому виконання ними узгоджених завдань досягається з найменшими витратами сил, засобів та часу. У той час як мета взаємодії полягає у здійсненні певних узгоджених дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. Зокрема, складення комплексних планів, підготовка управлінських рішень, координаційні наради належать до координації [346, с.164]. Ю.В. Харченко,

обґрунтовуючи самотійність та відмінність одна від одної категорій «взаємодія» і «координація», зазначає, що координація містить у собі елементи підпорядкування сторін, які взаємодіють, координуючому центру, наділеному владними повноваженнями, рішення якого є обов'язковими для взаємодіючих сторін. Правники підкреслюють, що взаємодія використовується тоді, коли однієї координації для виконання складних завдань недостатньо. Суттєвою ознакою цього є відсутність відносин влади – підпорядкування, тобто суб'єкти взаємодії рівні між собою [331, с.71].

Отже, на відміну від взаємодії, яка є необхідною умовою нормального існування та функціонування системи, координація виступає тим управлінським інструментом, за допомогою якого забезпечується єдність та цілісність даної системи, її цілеспрямованість та послідовність через узгодження діяльності структурних елементів, ланок системи. Координація передбачає наявність певного координаційного центру, який спостерігає за станом взаємозв'язків у системі і вживає відповідних заходів щодо їх зміцнення, удосконалення та розвитку. Завдяки координаційній роботі досягається і підтримується необхідний рівень законності, ефективності та результативності взаємодії.

Як і у випадку із взаємодією, проблемою координації діяльності суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин є те, що на сьогодні практично відсутні нормативно-правові засади здійснення зазначеної координації. А тому одним із ключових етапів на шляху удосконалення досліджуваної координації є законодавче оформлення її основних організаційно-правових засад, до яких належать: цілі та завдання координації, її суб'єкти та форми здійснення, а також гарантії забезпечення виконання рішень суб'єктів координації тими, кому вони адресовані. Розроблення примірної інструкції або положення про організацію та здійснення координації діяльності суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, сприятиме: а) визначенню центрів, відповідальних за узгодження та спрямування спільних зусиль взаємодіючих сторін;

б) виробленню найбільш доцільних та ефективних рішень з питань взаємодії та контролю; в) підвищенню якості планування та інформаційного обміну; г) залученню до взаємодії із суб'єктами самоврядного контролю інших органів публічної влади та представників громадськості.

Висновки до Розділу 3

Дослідження зарубіжного досвіду організації, реалізації та правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин на прикладі Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, Франції, Данії, Республіки Молдова, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Республіки Узбекистан дозволило виокремити декілька підходів побудови системи подібної контрольної діяльності. Так, в США, Франції та Данії самоврядний контроль розчиняється у досить широких повноваженнях органів місцевого самоврядування за напрямом регулювання земельних відносин на відповідно взятих територіях. В цих країнах повноваження муніципальних органів передбачають не тільки нагляд за дотриманням земельного законодавства в процесі землекористування, але й регламент виникнення та припинення прав на землю, оцінку земель та визначення їх продуктивності і важливості, цільової орієнтації тощо. На території Великої Британії, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Республіки Молдова самоврядний контроль в сфері земельних відносин не виділяється взагалі. Місцеве самоврядування в зазначених країнах здебільшого уповноважено на регулювання земельних відносин в межах відповідних муніципальних утворень, однак, право здійснювати дії реактивного характеру та припиняти порушення цих відносин є прерогативою виключно органів державної влади. При цьому в кожній із зазначених країн сформовано механізми, відповідно до яких органи місцевого самоврядування взаємодіють з уповноваженими органами влади в галузі земельного контролю, наприклад: забезпечення направлення інформації до уповноважених органів влади інформації про

виявлені порушення земельного законодавства; облік земельного фонду; встановлення типів та видів земельних ділянок, що впливає на інтенсивність державного контролю тощо. В Республіці Узбекистан самоврядний контроль є самостійним різновидом контрольної діяльності в сфері земельних відносин, який має власний юридичний регламент, правовий статус, чітко встановлені рамки, предмет, завдання і таке інше.

Узагальнено, що сьогодні доречно використати наступний позитивний зарубіжний досвід самоврядного контролю в сфері земельних відносин:

1. слід провести глибоке перероблення нормативно-правової бази, що регулює як земельні відносини, так і особливості роботи органів місцевого самоврядування. Зокрема, варто визначити самоврядний контроль, як один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та законодавчо закріпити вимоги щодо виконавчих органів місцевих рад (їх форму, права та обов'язки) уповноважених на реалізацію самоврядного контролю в сфері земельних відносин;

2. потребує нормативного уточнення об'єкт, предмет та межі самоврядного контролю в сфері земельних відносин, положення про що мають відображатись на рівні законодавчому, а не підзаконному;

3. законодавчого закріплення потребують форми та методи самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

Акцентовано увагу на тому, що дослідницькі позиції досить переконливо свідчать про актуальність проблематики удосконалення контролю у сфері земельних відносин, при цьому більшість фахівців прямо акцентує увагу на необхідності поліпшення законодавчих засад здійснення зазначеного контролю органами місцевого самоврядування, однак, при цьому їх зауваження та пропозиції, як правило, стосуються розмежування і уточнення повноважень державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері земельних відносин, у той час як проблемні питання законодавчої регламентації процедурних аспектів цього самоврядного контролю залишаються,

переважно, поза увагою дослідників. Очевидно, що такий стан справ потребує більш змістовного науково-теоретичного опрацювання та вироблення відповідних пропозицій і рекомендацій щодо оптимізації процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

З'ясовано, що оптимізація адміністративних процедур самоврядного контролю у сфері земельних відносин передбачає покращення характеристик цих процедур з метою забезпечення їх оптимального впливу на діяльність суб'єктів контролю. Вони (адміністративні процедури) повинні сприяти послідовній та цілеспрямованій, ефективній та раціональній, доцільній та своєчасній реалізації суб'єктами самоврядного контролю своїх контрольно-наглядових повноважень.

Констатовано, що однією із ключових проблем на шляху удосконалення досліджуваних процедур є те, що на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би визначав хоча б загальні засади процедур самоврядного контролю у досліджуваній сфері. І у Земельному кодексі України, і в Законі України «Про охорону земель» закріплено лише те, що означений самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюють органи муніципальної влади. Однак, при цьому у наведених нормативно-правових актах немає жодної вказівки на те, чи мають суб'єкти самоврядного контролю самостійно визначати порядок здійснення зазначеного контролю, чи повинні керуватися положеннями нормативно-правових актів, виданих у централізованому порядку. В даному контексті відмічено, що у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV йдеться тільки про контроль, який здійснюється органами державної виконавчої влади, а отже, нормотворець відмежовує державний контроль від самоврядного. У той же час, якщо звернутися до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V, дія якого (згідно із статтею 2) поширюється в тому числі на відносини, пов'язані із здійсненням державного контролю за

використанням та охороною земель, то можна побачити, що закріплене у даному нормативно-правовому акті визначення поняття «державний нагляд (контроль)» включає і контроль, здійснюваний органами місцевого самоврядування

Доведено, що з метою удосконалення процедурних засад здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно закріпити у законодавстві, що порядок здійснення самоврядного контролю має визначатися органами місцевого самоврядування з урахуванням засад і принципів, закріплених у Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому вбачається за доцільне розробити Примірне положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Вважаємо за необхідне підкреслити, що закріплення зазначених вимог та розробка Примірного положення не має розцінюватися як наступ на сферу відання органів місцевого самоврядування, утиск їх компетенції – дані кроки мають на меті забезпечити відносно уніфікований підхід до здійснення контролю у сфері земельних відносин, з метою забезпечення його належної якості, ефективності та дієвості. Означене не позбавляє органи місцевого самоврядування права розробляти відповідні локальні нормативно-правові акти, які уточнюватимуть, конкретизуватимуть та розвиватимуть процедури самоврядного контролю для конкретної місцевості, підвладній тим чи іншим органам муніципальної влади.

Примірне положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель повинен обов'язково містити таке:

1) мета прийняття даного нормативно-правового акту, якою є встановлення універсальних і загальних процедурних правил здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель;

2) завдання запровадження Примірного положення, до яких належать: забезпечення єдиного підходу до організації та здійснення процедур

самоврядного контролю; забезпечення високого рівня ефективності, оперативності, дієвості та результативності самоврядного контролю; визначення загальних засад, з яких мають виходити органи місцевого самоврядування, розробляючи локальні порядки здійснення зазначеного контролю; усунути прогалини у законодавчому регулюванні реалізації самоврядного контролю у сфері земельних відносин у випадку, коли відповідні локальні порядки з цього приводу відсутні;

3) принципи, на яких ґрунтується порядок реалізації органами місцевого самоврядування контролю у сфері земельних відносин;

4) суб'єктно-об'єктний склад самоврядного контролю;

5) коло пріоритетних форм та заходів самоврядного контролю, ключовими серед яких є, звичайно ж, планові та позапланові перевірки;

б) процедура проведення перевірки. При цьому особлива увага має бути приділена таким аспектам як: повідомлення про проведення заходів перевірки; порядок доступу суб'єктами перевірки до об'єктів контролю та здійснення його безпосереднього обстеження, а також одержання цими суб'єктами необхідної інформації та документації від суб'єктів, відносно яких здійснюються заходи самоврядного контролю. Окремий акцент на необхідності врегулювання цих процедурних моментів саме у централізованому порядку обумовлений потребою визначення єдиного масштабу поведінки суб'єктів самоврядного контролю в межах всієї держави та попередження можливих випадків зловживань і свавілля з боку даних суб'єктів;

8) вимоги щодо документального оформлення процедури та результатів самоврядного контролю;

9) ключові критерії ефективності процедури самоврядного контролю.

Відмічено, що становлення у централізованому порядку загальних нормативно-правових засад реалізації органами місцевого самоврядування адміністративних процедур здійснення контролю у сфері земельних відносин, має: по-перше, забезпечити відносно єдиний в межах всієї держави,

доцільний та ефективний підхід до здійснення зазначеного контролю; по-друге, зорієнтувати органи місцевого самоврядування щодо основних пріоритетів, напрямків, етапів, форм та методів контролю.

З'ясовано, що взаємодія між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин являє собою спільну діяльність даних суб'єктів, узгоджену за певними критеріями та факторами (наприклад, час та місце, напрямки, форми та методи тощо), здійснювану з метою вирішення спільних завдань зазначеного контролю, забезпечення більш ефективного та оперативного реагування на відхилення і порушення у сфері земельних відносин. Важливість взаємодії полягає у тому, що саме вона є тим інструментом, завдяки якому забезпечується інтеграція елементів самоврядного контролю у єдину систему. При цьому правильно організована взаємодія дає змогу суб'єктам контролю досягати значно більших результатів при меншому витрачанні ресурсів. І тут виявляється одна із ключових проблем досліджуваної взаємодії, а саме відсутність належної нормативно-правової основи для її реалізації, адже на сьогодні немає законів чи підзаконних актів, які б встановлювали хоча б загальні засади такої взаємодії.

Обґрунтовано, що з метою удосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно розробити рекомендації щодо організації та здійснення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин. У даних рекомендаціях доцільно визначити:

1) принципи та завдання взаємодії. До кола принципів, окрім таких загально-правових засад як верховенство права, законність, слід також віднести: системність та систематичність, плановість, доцільність та ефективність, відкритість та гласність, рівність та взаємну відповідальність суб'єктів контролю. Принципи визначають ті найбільш важливі, науково обґрунтовані закономірності, на яких має ґрунтуватися організація та реалізація досліджуваної взаємодії. Що стосується завдань, тобто тих

проблемних питань, на розв'язання яких спрямовується дана взаємодія, то до них пропонуємо віднести наступні: підвищення якості та ефективності протидії порушенням у сфері земельних відносин; посилення рівня захисту земельних ресурсів від нераціонального використання; підвищення ефективності профілактичної роботи у сфері земельних відносин; сприяння розвитку та збагаченню досвіду контролюючих органів щодо здійснення контролю у сфері земельних відносин;

2) напрямки та форми взаємодії. Основними напрямками взаємодії мають бути: правоохоронний; профілактичний; інформаційно-аналітичний; нормотворчий. В якості основних форм взаємодії суб'єктів самоврядного контролю слід визначити: планування; організацію та проведення спільних заходів; інформаційний обмін, формування та забезпечення належного функціонування спільних баз даних; обмін досвідом; розробку нормативних документів; та ін.

3) визначення критеріїв оцінювання ефективності взаємодії. Оцінювання дозволяє з'ясувати наскільки взаємодія (її стан та результати) відповідає тій місії, яка в неї вкладається, наскільки вона є доцільною та дієвою, які її слабкі та сильні сторони.

Підкреслено, що на відміну від взаємодії, яка є необхідною умовою нормального існування та функціонування системи, координація виступає тим управлінським інструментом, за допомогою якого забезпечується єдність та цілісність даної системи, її цілеспрямованість та послідовність через узгодження діяльності структурних елементів, ланок системи. Координація передбачає наявність певного координаційного центру, який спостерігає за станом взаємозв'язків у системі і вживає відповідних заходів щодо їх зміцнення, удосконалення та розвитку. Завдяки координаційній роботі досягається і підтримується необхідний рівень законності, ефективності та результативності взаємодії.

Доведено, що проблемою координації діяльності суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин є те, що на сьогодні

практично відсутні нормативно-правові засади здійснення зазначеної координації. А тому одним із ключових етапів на шляху удосконалення досліджуваної координації є законодавче оформлення її основних організаційно-правових засад, до яких належать: цілі та завдання координації, її суб'єкти та форми здійснення, а також гарантії забезпечення виконання рішень суб'єктів координації тими, кому вони адресовані. Розроблення примірної інструкції або положення про організацію та здійснення координації діяльності суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин, сприятиме: а) визначенню центрів, відповідальних за узгодження та спрямування спільних зусиль взаємодіючих сторін; б) виробленню найбільш доцільних та ефективних рішень з питань взаємодії та контролю; в) підвищенню якості планування та інформаційного обміну; г) залученню до взаємодії із суб'єктами самоврядного контролю інших органів публічної влади та представників громадськості.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності та розкриття особливостей адміністративно-правового забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, а також опрацювання напрямків вдосконалення відповідного адміністративного законодавства. У результаті дослідження сформульовано низку пропозицій та зауважень. Основні з них такі:

1. Аргументовано, що сутність та зміст земельних відносин, як об'єкту контролю, виражено у тому, що вони являють собою самостійну групу урегульованих нормами законодавчих та підзаконних актів суспільно-правових відносин, які: по-перше, мають своїм об'єктом категорію національного значення та цінності – землю, а також всі правовідносини, виникаючі у зв'язку із використанням, володінням та управлінням останньою; по-друге, обов'язковим учасником відповідних правовідносин є держава в особі її уповноважених органів та їх посадових осіб; по-третє, допускають використання особливого, владно-імперативного інструментарію регулювання поведінки учасників цих відносин, у тому числі контрольно-регулятивних заходів; по-четверте, мають фінансово-економічний аспект, який передбачає використання земель для отримання значних прибутків окремими суб'єктами.

2. Доведено, що самоврядний контроль у сфері земельних правовідносин – це особливий напрям діяльності органів місцевого самоврядування, який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею.

3. Встановлено, що найбільш доцільно здійснити класифікацію видів самоврядного контролю за такими критеріями: 1) за суб'єктом самоврядний

контроль поділяється на: а) контроль, що реалізується сільськими радами; б) контроль, здійснюваний селищними радами, 3) контроль, здійснюваний міськими радами; в) контроль, який здійснюється районними радами; г) контроль, здійснюваний обласними радами; 2) за напрямом: а) зовнішній контроль; б) внутрішній контроль; 3) за типом відносин: а) контроль у сфері відносин, що виникають за фактом реалізації права власності на землю; б) контроль у сфері відносин, пов'язаних із дотриманням законодавства про землеустрій та охорону земель в процесі використання останніх; в) контроль у сфері відносин, що виникають з питань меліорації земель.

4. Визначено, що норми адміністративного права займають пріоритетне місце в системі правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних правовідносин, адже саме вони: по-перше, закріплюють повноваження та компетенцію суб'єктів здійснення контролю; по-друге, є основою формування та проведення на території України загальнодержавної регуляторної політики, пов'язаної із охороною земель, забезпеченням законності їх використання; по-третє, встановлюють механічні особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин, які, зокрема, регламентовано підзаконною базою розпорядчих документів органів місцевого самоврядування, що видаються в розрізі виконання даними суб'єктами своїх публічно-владних повноважень; по-четверте, закріплюють засади взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю у досліджуваній сфері.

5. Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин об'єднано у дві групи: 1) загальні, тобто такі, що притаманні кожній контрольній діяльності: а) захист прав і свобод громадянина та інтересів суспільства у земельній сфері; б) запобігання порушенням норм чинного законодавства; в) профілактика правопорушень; 2) завдання спеціальні – особливий набір цілей, що корелюються із сферою контрольної діяльності та її предметом: а) забезпечення законності всіх процедур, пов'язаних із використанням фізичними та юридичними особами земель, що знаходяться у комунальній власності відповідної громади; б) забезпечення дотримання

фізичними та юридичними особами правил, стандартів та вимог користування землями комунальної власності, які закріплені у документах, котрі посвідчують право користування та розпорядження відповідною земельною ділянкою; в) забезпечення дотримання вимог земельного законодавства України при користуванні землями комунальної власності відповідно до встановлених категорій земель.

6. Констатовано, що предмет самоврядного контролю у сфері земельних відносин варто тлумачити як елемент об'єктивно-матеріальної дійсності (матеріалізований предмет, стан, показник, відповідний тип діяльності суб'єктів контролю тощо), котрий веде до виникнення, зміни або припинення земельних відносин, та оцінка якого забезпечує встановлення контролюючими суб'єктами стану відповідності та/або невідповідності законодавчо закріпленим стандартам, вимогам та нормам підконтрольного об'єкту.

Обґрунтовано, що межі контролю – це комплекс взаємопов'язаних факторів, які показують, на що відповідну контрольну діяльність направлено, яким чином вона здійснюється, та в якій мірі може впливати на підконтрольний об'єкт. В аспекті самоврядного контролю у сфері земельних відносин дані фактори виражено в: 1) положеннях нормативно-правових актів, які становлять правові засади реалізації даного виду контролю у сфері земельних відносин; 2) встановлених законодавством повноваженнях суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин; 3) предметі самоврядного контролю; 4) формах та методах здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

7. Суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин об'єднано у три групи, які, в свою чергу, впливають на особливості адміністративно-правового статусу кожного учасника цієї групи. Зокрема, виділено: перший рівень, який представлений сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Саме вказані суб'єкти самоврядного контролю володіють основною частиною повноважень в

земельній галузі взагалі, та щодо здійснення самоврядного контролю, зокрема; другий, виконавчий рівень – представлений виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних та обласних рад (департаментами, управліннями, відділами тощо). Вони реалізують повноваження щодо безпосереднього здійснення самоврядного контролю, тобто саме ці суб'єкти реалізують відповідні методи подібного контролю, але при цьому їх повноваження та адміністративно-правовий статус визначаються сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами; третій рівень представлено фізичними та юридичними особами, які користуються земельними ділянками. Дані суб'єкти не мають публічно-владних повноважень та не здійснюють самоврядний контроль, проте, фактично формують своєю діяльністю предмет самоврядного контролю.

8. Під адміністративно-правовими формами самоврядного контролю у сфері земельних відносин запропоновано розуміти зовнішній вияв практичної діяльності суб'єктів, що уповноважені здійснювати даний вид контролю. До переліку відповідних форм віднесено: підзаконну нормотворчість, аналітично-оцінювальну діяльність, взаємодію із уповноваженими органами державної влади.

З'ясовано, що адміністративно-правові методи здійснення контролю у сфері земельних відносин являють собою сукупність законодавчо-визначених юридичних способів, інструментів та засобів впливу на підконтрольний об'єкт, та наслідком застосування яких є створення, зміна та припинення правовідносин у публічно-владній галузі, зокрема, щодо здійснення досліджуваного виду контрольної діяльності у земельній галузі. До вказаних методів було віднесено: методи розробки та затвердження підзаконних нормативно-правових актів; направлення пропозицій до уповноважених органів державної влади; розгляд заяв та скарг; здійснення перевірок; планування заходів самоврядного контролю.

9. Узагальнено зарубіжний досвід організації та реалізації самоврядного контролю у сфері земельних відносин на прикладі Сполучених

Штатів Америки, Великої Британії, Франції, Данії, Республіки Молдова, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Республіки Узбекистан. На основі отриманих відомостей окреслено пріоритетні напрями вдосконалення національного механізму здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин: по-перше, запропоновано переглянути нормативно-правову базу, що регулює як земельні відносини, так і особливості роботи органів місцевого самоврядування. Зокрема, запропоновано визначити самоврядний контроль, як один з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та законодавчо закріпити вимоги щодо виконавчих органів місцевих рад (їх форму, права та обов'язки), уповноважених на реалізацію самоврядного контролю у сфері земельних відносин; по-друге, потребує нормативного уточнення: об'єкт, предмет та межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин, положення про що мають відображатись на законодавчому рівні, а не підзаконному; по-третє, законодавчого закріплення потребують форми та методи самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

10. Виявлено, що оптимізація адміністративних процедур самоврядного контролю у сфері земельних відносин передбачає покращення характеристик цих процедур з метою забезпечення їх оптимального впливу на діяльність суб'єктів контролю. Вони (адміністративні процедури) повинні сприяти послідовній та цілеспрямованій, ефективній та раціональній, доцільній та своєчасній реалізації суб'єктами самоврядного контролю своїх контрольно-наглядових повноважень. Доведено, що з метою вдосконалення процедурних засад здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин необхідно:

а) закріпити у законодавстві, що порядок здійснення самоврядного контролю має визначатися органами місцевого самоврядування з урахуванням засад і принципів, закріплених у Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

б) розробити Примірне положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, в якому необхідно передбачити наступне: 1) мета прийняття даного нормативно-правового акту, якою є встановлення універсальних і загальних процедурних правил здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель; 2) завдання запровадження Примірного положення; 3) принципи, на яких ґрунтується порядок реалізації органами місцевого самоврядування контролю у сфері земельних відносин; 4) суб'єктно-об'єктний склад самоврядного контролю; 5) коло пріоритетних форм та заходів самоврядного контролю, ключовими серед яких є, звичайно ж, планові та позапланові перевірки; 6) процедури проведення перевірки; 7) вимоги щодо документального оформлення процедури та результатів самоврядного контролю; 8) ключові критерії ефективності процедури самоврядного контролю.

11.3 метою удосконалення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин розроблено рекомендації щодо організації та здійснення взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин, у яких визначено: 1) принципи та завдання взаємодії; 2) напрямки та форми взаємодії; 3) критерії оцінювання ефективності взаємодії.

Доведено, що проблемою координації діяльності суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин є те, що на сьогодні практично відсутні нормативно-правові засади здійснення зазначеної координації, а тому одним із ключових етапів на шляху вдосконалення досліджуваної координації є законодавче оформлення її основних організаційно-правових засад, до яких належать: цілі та завдання координації, її суб'єкти та форми здійснення, а також гарантії забезпечення виконання рішень суб'єктів координації тими, кому вони адресовані.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Красноярск, 2006. 206 с.
2. Абульханова-Славская К. А. Деятельность и психология личности. Москва: Наука, 1980. 335 с.
3. Авер'янов В. Б. Державне управління. Теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін. Київ: Юрінком, 1998. 431 с.
4. Аграрне право України / за ред. академіка АПрН України, професора В.З. Янчука. Київ: Юрінком, 1996. 560 с.
5. Адміністративне право (Загальна частина) / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1996. 158 с.
6. Адміністративне право та адміністративний процес: старі і нові проблеми (Виступ Л. А. Сергієнко). *Держава і право*. 1998. № 8. С. 32.
7. Адміністративне право України: підручник / О. М. Бандурка, К. Л. Бугайчук, А. А. Гуменюк та ін.; за ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.
8. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
9. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
11. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд,

О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. В. В. Галунька. Херсон: Гринь Д. С., 2015. 272 с.

12. Адміністративне право України: навчальний посібник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. Київ: Істина, 2007. 2016 с.

13. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2007. 2016 с.

14. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

15. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юридическая литература, 1982. Т. 2. 360 с.

16. Алексеев С. С. Теория государства и права. Москва: Издательство БЕК, 1995. 320 с.

17. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. Москва: ЗЕРЦАЛО, 2000. 672 с.

18. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк, 2002. 164 с.

19. Антонова С. Є., Журик М. Є. Державний контроль за використанням і охороною земель: регіональний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1968>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.32.

20. Апаров А. М. Правове забезпечення фінансового контролю діяльності органів влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 209 с.

21. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. 2-ге изд. Москва: Политиздат, 1973. 392 с.

22. Балюк Г. І. Проблеми розмежування земель державної та комунальної власності (межування земель). *Земельне право України: теорія і практика*. 2007. № 1. С. 12–18.
23. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
24. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 11 (1). С. 121–123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_11%281%29__36.
25. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 463 с.
26. Бейлінсон В. Г. Арсенал образования. Москва: Книга, 1986. 288 с.
27. Белуха Н. Т. Теория финансово-хозяйственного контроля: учебник. Киев: Вища школа, 1990. 279 с.
28. Березовская Е.В. Правотолкование и индивидуальное правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2005. 293 с.
29. Берлач А. І. Адміністративне право України: навчальний посібник для дистанційного навчання. Київ: Університет «Україна», 2005. 472 с.
30. Білінін Я. В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк, 2007. 215 с.
31. Биргеу М. М. Організація діяльності поліції Республіки Молдова з профілактики злочинів: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 36 с.
32. Бичкова С. С. Експертиза в цивільному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2003. 177 с.

33. Белобжецкий И. А. Ревизия и контроль в промышленности: учебное пособие. Москва: Финансы и статистика, 1987. 294 с.
34. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1970–1980. URL: http://ukrlit.org/slovnky/slovnky_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh.
35. Бойко І. В. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.
36. Бойко І. В. Інноваційний розвиток держав-учасниць СНД у контексті глобальних викликів. *Проблеми та перспективи інноваційного розвитку економіки*: збірник матеріалів XII міжнародної науково-практичної конференції. Київ: СПД Цудзінович Т. І., 2008. С. 63.
37. Большой бухгалтерский словарь / А. Н. Азрилян. Москва: Институт новой экономики, 1999. 574 с.
38. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Большая Российская энциклопедия, Санкт-Петербург: Норинт, 1998. 1456 с.
39. Борець Л. В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 212 с.
40. Борисов А. Б. Большой юридический словарь. Москва: Книжный мир, 2010. 848 с.
41. Борщ К. С. Особливості розуміння статусу і ролі. *Психологія і суспільство*. 2009. № 3. С. 134–138.
42. Ботезат О. П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 116–119.
43. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.

44. Бредіхін О. О. Актуальні організаційно економічні проблеми здійснення державного нагляду (контролю) сільськогосподарських земель / Земельна спілка України. URL: <https://zem.ua/materialy/avtorski-materialy/oleksandr-bredikhin/2710-aktual-n-organ-zats-jno-ekonom-chn-problemi-zd-jsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-s-l-s-kogospodars-kikh-zemel>.
45. Буева Л. П. Личность и ее социальная деятельность. Очерки методологии познания социальных явлений. Москва, 1970. 341 с.
46. Буймер В. В. Державне регулювання у сфері здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства: автореф. дип. роботи ... освітнього ступеня «магістр»: 281. Миколаїв, 2019. 12 с.
47. Бутинець Ф. Ф., Бардаш С. В., Малюга Н. М., Петренко Н. І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
48. Бутинець Ф. Ф., Виговська Н. Г., Малюга Н. М., Петренко Н. І. Контроль і ревізія: підручник для студентів спеціальності «Облік і аудит» вищих навчальних закладів / за ред. проф. Ф. Ф. Бутиця. 3-є вид., доп. і перероб. Житомир: ПП «Рута», 2002. 544 с.
49. Ваганова І. М. Щодо предмета трудового права. *Форум права*. 2017. № 2 . С. 16–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_2_5.
50. Валькова Є. В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 61–64.
51. Василенко Г. Н. Административно-правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2005. 209 с.
52. Васильєв І. О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 253 с.
53. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Знання, 2008. 333 с.

54. Вележев С. И. Нормативность и казуальность права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург, 2005. 339 с.
55. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
56. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
57. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. Донецьк: Бао, 2008. 1087 с.
58. Большой юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Б. Барихина. Москва: Книжный мир, 2003. 720 с.
59. Венедіктова І.В. Цивілістичне підґрунтя у формуванні предмета права інтелектуальної власності. *Право та інновації*. 2014. № 1–2 (5–6). С. 35–40.
60. Виноградов Е. А. Земельная собственность проблемы ренты при социализме. Историко-теоретический очерк. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1978. 134 с.
61. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 12 (1). С. 93–96.
62. Витченко А. М. Метод правового регулювання соціалістических общественных отношений. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1974. 161 с.
63. Волков О. І. Інноваційний розвиток промисловості України: навчальний посібник / О. І. Волков, М. П. Денисенко, А. П. Гречан; за ред. О. І. Волкова, М. П. Денисенко. Київ: КНТ, 2006. 124 с.
64. Вопленко Н. Н. Правовые отношения: понятие и классификация. *Вестник ВолГУ*. 2003. Сер. 5. Вып. 6. С. 76–89.

65. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С.О., Дрозд О. Ю. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.
66. Гамалій О. Л. Класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 109–117.
67. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 413 с.
68. Гаруст Ю. В. Предмет, об'єкт та суб'єкти контролю у сфері оподаткування. *Право і безпека*. 2005. № 4–5. С. 61–64.
69. Гегель Г. Наука логіки: В 3 т. Т. 2: Учення о сущности. Москва: Мысль, 1971. 248 с.
70. Гнатюк М. Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. 20 с.
71. Городянюк С.В. Організаційно-правове забезпечення безпеки діяльності працівників ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 189 с.
72. Гоштанар С. Л. Зарубіжний досвід регулювання ринку землі та можливості його адаптації в Україні при розгляді питання про скасування мораторію на продаж землі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 174–178.
73. Грицанов А. А. Новейший философский словарь. Мн.: Изд. В. М. Скакун, 1998. 896 с.
74. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності: опор. конспект лекцій. Київ: Вид-во НАДУ, 2009. 108 с.
75. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 183 с.

76. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навчальний посібник. Київ: ЦУЛ, 2009. 424 с.
77. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва: Цитадель, 1998. URL: http://az.lib.ru/d/dalx_w_i/text_0110.shtml.
78. Данилів В. Я. Земельні правовідносини в сільськогосподарських підприємствах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010. 21 с.
79. Данильян О. Г. Основи філософії: навчальний посібник. Харків: Право, 2003. 352 с.
80. Дворецька Г. В. Соціологія: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2001. URL: <https://buklib.net/books/21973/>.
81. Дегтярьов О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на вільний вибір місця проживання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 181 с.
82. Демиденко В. О. Предмет правового регулювання муніципального права України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 125–131.
83. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 34 (1). С. 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34%281%29__6.
84. Демський Е. Ф. Транспортне право України: навчальний посібник. Київ: Юрінком, 2002. 416 с.
85. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
86. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 192 с.
87. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 393 с.

88. Дереконь В. М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 261 с.

89. Державне управління (Основи теорії державного управління): навчальний посібник у трьох частинах / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 268 с.

90. Державне управління: підручник: у 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 564 с.

91. Дмитренко С. М. Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття: тези доповідей учасників V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Харків, 19 червня 2021 р.); Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН, 2021. С. 67–70.

92. Дмитренко С. М. Зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доповідей учасників науково-практичної конференції* (м. Харків, 6 листопада 2020 р.). С. 33–35. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201106/article/view/dmytrenko.

93. Дмитренко С. М. Межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доповідей учасників науково-практичної конференції* (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). С. 25–27. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/dmytrenko.

94. Дмитренко С. М. Поняття та особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2020. № 3. С. 219–223.

95. Дмитренко С. М. Правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та місце у ньому адміністративного законодавства. *Наше право*. 2019. № 3. С. 219–223.
96. Дмитренко С. М. Предмет самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Наукові записки. Серія: Право*. 2018. С. 67–78.
97. Дмитренко С. М. Сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю. *Європейські перспективи*. 2017. № 4. С. 166–170.
98. Добкін М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 26 с.
99. Довгань В. М. Правовий статус європейського парламенту в системі органів європейського союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів, 2006. 197 с.
100. Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике. *Государство и право*. 1994. № 1. С. 26–35.
101. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності державного Департаменту пожежної безпеки): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 21 с.
102. Дрозд О. Ю. Співвідношення норм трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби в Україні: монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 420 с.
103. Дроздов А. В., Ленин В. И. О проблеме общественных отношений. Ленинград, 1969. 40 с.
104. Дубинський О. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 76–80.
105. Демин А. Ф. Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. Москва: Книгодел, 2010. 270 с.

106. Екологічне право України: академічний курс: підручник / Ю. С. Шемшученко. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.

107. Економічна енциклопедія: у 3-х т. Т. 1 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.

108. Энциклопедический словарь бизнесмена: Менеджмент. Маркетинг. Информатика / М. И. Молдованов; Пер. О. О. Дятлова. Київ: Техніка, 1993 . 855 с.

109. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

110. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации органов публичной власти во взаимодействии с частными лицами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Москва, 2005. 194 с.

111. Європейська хартія місцевого самоврядування: хартія, міжнародний документ від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 450.

112. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 113 с.

113. Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215–218.

114. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Терещук О. В., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів. Київ: Вид. Паливода А.В. 2001. 194 с.

115. Завальна Ж. Щодо питання врегулювання взаємодії органів публічно влади у договірних формах. *Право України*. 2010. № 7. С. 176–181.

116. Завставнюк Л. І. Конспект лекцій з дисципліни «Земельне право». Київ, 2018. 169 с.
117. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком, 1997. 320 с.
118. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, Л. В. Авраменко; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право. 2009. 584 с.
119. Загородня Н. В. Адміністративно-правовий статус громадян України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. С. 75–77.
120. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 224 с.
121. Закалюк А. П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. Москва, 1986. 192 с.
122. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література, 2003. 104 с.
123. Захарко А. В. Неізоляційні запобіжні заходи в кримінальному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Дніпропетровськ, 2010. 229 с.
124. Земельне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. Вид. 2, перероб. і доп. Київ: Істина, 2009. 600 с.
125. Земельний кодекс України від 25.10. 2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
126. Земельный кодекс Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 20.06.2003 № 442-II / Официальный веб-портал законодательства Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1040583&pos=323;-16#pos=323;-16.
127. Земельный кодекс Республики Молдова: Закон Республики Молдова от 25.12.1991 № 828-XII / Официальный веб-портал законодательства

Республіки Молдова. URL:
https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30398404&pos=687;-43#pos=687;-43.

128. Земельный Кодекс Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 30.04.1998 № 598-I / Официальный веб-портал законодательства Республики Узбекистан. URL:
https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421444.

129. Зюнькін А. Г. Фінансове право: Опорний конспект лекцій. 3-тє вид., доп. Київ: МАУП, 2003. 160 с.

130. Ібрагімова К. О. Дефініція поняття соціальна взаємодія, її види та основні теорії. *Проблеми інженерно-педагогічної освіти*. 2013. № 40–41. С. 289–293. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pipo_2013_40-41_48.

131. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2004. 18 с.

132. Ігнатенко І. В. Проблеми організаційно-правового забезпечення управління в сфері використання та охорони земель. *Право та інновації*. 2017. № 1. С. 91–96.

133. Иоффе О. С, Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. Москва: Госюриздат, 1961. 381 с.

134. Історична наука: термінологічний і понятійний довідник: навчальний посібник / за ред. В. М. Литвин. Київ: Вища школа. 2002. 430 с.

135. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: монографія. Київ: Ельга, Ніка-Центр, 2002. 360 с.

136. Кант И. Критика чистого раз ума. Пг., 1915. 464 с.

137. Карпенко А. М. Організаційно-економічні аспекти управління земельними ресурсами сільськогосподарських підприємств: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.04. Херсон, 2009. 283 с.

138. Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 230 с.

139. Касьяненко М. М., Гринюк М. В., Цимбал П. В. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України: навчальний посібник. Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 229 с.

140. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2002. 477 с.

141. Кириченко Ю. М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 4. С. 134–139. DOI: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/22>.

142. Клемпарський М. М. Державні службовці як суб'єкти трудового права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2014. 403 с.

143. Климишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами. *Держава і право*. 2008. № 17. С. 67–78.

144. Ковда Н. І., Забарна Н. Р. Проблеми та перспективи реалізації земельної реформи в умовах децентралізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1850>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.100.

145. Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Нижний Новгород, 2002. 520 с.

146. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.

147. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23.07.2008 № 425-3 / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=Hk0800425>.

148. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 655 с.

149. Колесник І. А. Трансформація земельних відносин в аграрній сфері: автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.07.02. Київ, 2002. 14 с.
150. Коломієць А. О. Зарубіжний досвід земельного податкування та можливості його використання в Українській практиці. *Economy and customs and legal relations*. 2018. № 8. С. 40–47.
151. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
152. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
153. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
154. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
155. Кондратьєв О. В. Організаційно-правові проблеми судового контролю: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2009. 310 с.
156. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
157. Контроль и ревизия в строительстве / Л. Ф. Зверенчук, Я. И. Гуральник и др. Москва: Финансы и статистика, 1989. 217 с.
158. Корнев О. П. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. Москва: МЮИ МВД России, Щит, 1994. 264 с.
159. Коросташова І. М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 209 с.
160. Коротков Э. М. Исследование систем управления. Москва: Дека, 2000. 130 с.
161. Котюк В. О. Теорія права: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
162. Котюк І. І. Судова гносеологія проблеми методології та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2008. 38 с.

163. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварій на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2007. 233 с.
164. Коцинець В. В. Співвідношення процесуальної форми і правової процедури. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6-1. Т. 4. С. 173–178.
165. Коцинець В. В. Теоретико-методологічні засади спеціального психологічного пізнання в юрисдикційному процесі: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 19.00.06. Київ, 2019. 37 с.
166. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010. 247 с.
167. Кравченко Т. А. Самоврядний контроль у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_16.
168. Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правовий аспект): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 20 с.
169. Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике. *Государство и право*. 1994. № 7. С. 53–60.
170. Крассов О. Я. Земельное право современной России: учебное пособие. Москва: Дело, 2003. 624 с.
171. Красюк Н. В. Земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник НАВС*. 2015. № 1. С. 180–189.
172. Кривицький Ю. В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.

173. Крижановський А. Ф. Правопорядок суверенної України: становлення та тенденції розвитку (загальнотеоретичне дослідження): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2009. 469 с.
174. Кузнецов В. В. Кримінально-правові норми про відповідальність за крадіжку, як інститут кримінального законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2000. 171 с.
175. Кузьменко Н. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 90–95.
176. Кузьмін О. Є., Мельник О. Г. Основи менеджменту: підручник. Київ: «Академвидав», 2003. 416 с.
177. Куйбіда В. С., Негода В. А., Толкованов В. В. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи. Київ: «Крамар», 2009. 170 с.
178. Кулаківський В. А. Актуальні проблеми діяльності постійних комісій місцевих рад. Київ: Знання України, 2003. 78 с.
179. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 487 с.
180. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. 2-ге видання. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
181. Кухарчук, Д. В. Соціологія: краткий курс лекцій. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2015. 192 с.
182. Лопатин В. В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. Москва: Русский язык, 1993. 704 с.
183. Лукашевич М. П. Відносини соціальні. Політологічний словник: навчальний посібник. Київ: МАУП, 2005. 118 с.

184. Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 212 с.
185. Макаренко Ю. С. Дефініція державного контролю у сфері земельних ресурсів: проблемні питання формулювання. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. 2019. № 3 (37). С. 62–66.
186. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк, 2000. 228 с.
187. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право. Т. 1. Общие положения. Курс лекций Москва: Издательство БЕК, 1994. 312 с.
188. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 70–77.
189. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2001. 512 с.
190. Мелех Л. В. Законність у правозастосовній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2010. 22 с.
191. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
192. Менеджмент (современный российский менеджмент): учебник / под ред. Ф. М. Русинова, М. Л. Разу. Москва: ФБК-ПРЕСС, 1998. 504 с.
193. Менеджмент: учебник для прикладного бакалавриата / под общ. ред. Н. И. Астаховой, Г. И. Москвитина. Москва: Юрайт, 2014. 422 с.
194. Мигачев Ю. И. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2016. 519 с.
195. Миносян А.М. Категории содержания и формы. Ростов: Изд-во. РГУ, 1962. 312 с.

196. Михайловський В. М. Загальні засади адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2017. № 2 (24). С. 85–87.
197. Міжсекторальні взаємодії як основа публічного управління: навчальний посібник / авт. кол.: С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
198. Мірошніченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2009. 401 с.
199. Мірошніченко О. С. Місце та роль державних органів у забезпеченні правової охорони земельних ресурсів. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. С. 271–275.
200. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ: Правова єдність, 2009. 650 с.
201. Мовчан А. О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2009. 201 с.
202. Мордовец А. С. Демократія, право, процедура // Теорія государства и права: курс лекцій / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва: Юридическая литература, 1997. 672 с.
203. Москаленко В. В. Социализация личности (философский аспект). Киев: Издательское объединение «Вища школа», 1986. 200 с.
204. Музичук О. М. Сутність та особливості самоврядного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 70–75.
205. Музичук О. М. Система контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення. *Право і безпека*. 2016. № 1 (60). С. 54–58.
206. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Стер. вид. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

207. Мухатаєв А. О. Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 194 с.
208. Наконечна К. В. Особливості земельних відносин в різних країнах світу. *Ефективна економіка*. 2018. № 10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6614>.
209. Налоги и налогообложение. 2-е изд. / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. СПб.: Питер, 2001. 544 с.
210. Научная организация управления органами внутренних дел / под ред. Г. Г. Зуйкова. Москва: Академия МВД СССР, 1984. 317 с.
211. Невинский И. И. Понятие связи в марксистской философии. Москва, 1961. 187 с.
212. Недюха М. П. «Суспільні відносини» та «соціальні відносини» як поняття політико-правової науки. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2018. Вип. 2. С. 188–200. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2018_2_15.
213. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. 552 с.
214. Никитченко Н. В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2015. 470 с.
215. Нікіфоров В. Ю. Захист профспілками соціально-трудоових прав працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2005. 17 с.
216. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. 896 с.
217. Ногина О. А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб.: Питер, 2002. 160 с.

218. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 № 148-ІІ / Официальный веб-портал законодательства Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546&pos=2;-88#pos=2;-88.

219. О местном управлении и самоуправлении в Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108-З / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11000108>.

220. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. Москва: Русский язык, 1988. 750 с.

221. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. Изд. 4-е. Москва, 2006. 944 с.

222. Олійник В. С., Олійник В. В., Шумний Н. О. Проблеми реформи місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 104–111.

223. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 216 с.

224. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 17 с.

225. Осипов Г.В. Социологический энциклопедический словарь. Москва: Издательство НОРМА, 2000. 488 с.

226. Охріменко І. В. Витрати та собівартість в регулюванні економічних відносин сільськогосподарських підприємств: автореф. дис. ... д-ра економ. наук: 08.00.04. Київ, 2009. 35 с.

227. Павленко Р. М. Попередження органами внутрішніх справ незаконного виробництва наркотичних засобів та психотропних речовин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2004. 201 с.

228. Пархоменко Н. М., Легуша С. М. До визначення змісту загальних (філософських) методів теорії держави і права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 1. С. 26–31.

229. Паутова Т. О., Шарий Г. І. Земельна реформа в Україні: актуальність, проблеми та перспективи реалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. № 15. 2017. С. 69–73. (Серія: «Державне управління»).

230. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. А. М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.

231. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовною діяльністю податкових органів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 185 с.

232. Пашков В. М. Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин в сфері охорони здоров'я: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Харків, 2010. 483 с.

233. Перфильев А. В. Регулирование как функция государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. 175 с.

234. Петраковська О. С. Земельні відносини в містобудівній діяльності. *Інженерна геодезія*. Київ: КНУБА, 2000. № 43. С. 163–167.

235. Петришин П. М. Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму. Київ: Наукова думка, 1973. 339 с.

236. Петришина М. О. Нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 99. С. 236–242.

237. Плавич В. П. Правове регулювання ринкових економічних відносин. *Правова держава*. 2002. № 4. С. 175–184.

238. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: НАВСУ, 1999. 702 с.

239. Погрібний С. О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2009. 52 с.

240. Подорожній Є. Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2016. 426 с.

241. Политика. Толковый словарь / Д. Андерхилл, С. Барретт, П. Бернелл и др.; ред.-упоряд. И. М. Осадчая. Москва: ИНФРА-М; Весь Мир, 2001.

242. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 282–289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_34.

243. Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель Хмельницької міської територіальної громади: рішення від 17.02.2021 № 57 / Офіційний сайт Хмельницької міської ради. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-samovryadnyy-kontrol-za-vykorystanniam-ta-ohoronoyu-zemel>.

244. Попандопуло Д. В. Государственная регистрация транспортных средства как мера противодействия их незаконному обороту: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 198 с.

245. Попов В.И. Нормативное регулирование трудовых отношений и применение норм трудового права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Екатеринбург, 2000. 186 с.

246. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2003. 192 с.

247. Попок А. А. Формування та реалізація державної політики України щодо закордонного українства: дис. ... д-ра наук з держ. управ.: 25.00.02. Київ, 2010. 410 с.

248. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

249. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендель, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. Київ: К.І.С., 2007. 79 с.

250. Потапова Л. В. Нормативные источники правового регулирования организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Екатеринбург, 2005. 235 с.

251. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реалізації самоврядного контролю за використанням та охороною земель)» від 20.11.2013 № 3648. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG2TC00I>.

252. Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 14–15 березня 2012 р.) / укладачі: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. Київ: НТУУ «КПІ», 2012. 320 с.

253. Про внесення змін до положень виконавчих органів Харківської міської ради 8 скликання: рішення від 21.04.2021 № 98/21 / Офіційний веб-портал Харківської міської ради. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/document/view/id/688f576138db66f28217fb968502f59ddd0b24e1f2e376ed5b41b9ff3a366bbef13227b67a8c079e3b385a506c54ab619283f1052c6d624b>.

254. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Центрального управління Служби безпеки України від 10.06.2011 № 317/235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11#Text>.

255. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель Бориспільської міської ради: рішення від 27.06.2019 / Офіційний сайт Бориспільської міської ради. URL: <https://borispol-rada.gov.ua/item/39779-pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-samovriadnyi-kontrol-za-vykorystanniam-ta-okhoronoiu-zemel-boryspilskoi-miskoi-rady.html>.

256. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади Піщанської сільської ради: рішення від 01.06.2021 № 9-9/VIII / Офіційний сайт Піщанської сільської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://pishchanska.otg.dp.gov.ua/ua/diyalnist/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-samovryadnij-kontrol-za-vikoristanniam-ta-okhoronoiu-zemel-teritorialnoyi-gromadi-pishchanskoyi-silskoyi-radi-2>.

257. Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади Вакулівської сільської ради: рішення від 19.11.2020 № 32-2/VII / Офіційний сайт Вакулівської сільської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://vakulove.otg.dp.gov.ua/ua/diyalnist/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-samovryadnij-kontrol-za-vikoristanniam-ta-okhoronoiu-zemel-teritorialnoyi-gromadi-vakulivskoyi-silskoyi-radi>.

258. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.

259. Про меліорацію земель: Закон України від 14.10.2000 № 1389-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.

260. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

261. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 46. Ст. 280.

262. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

263. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.

264. Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві: рішення від 25.09.2003 № 16/890 / Інформаційно-аналітична система по законодавству України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08EZRD3839>.

265. Про створення комісії по здійсненню самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті Вугледарі та затвердження положення про комісію по здійсненню самоврядного контролю за використанням та охороною земель в місті Вугледарі: рішення від 22.12.2017 № 7/25-20 / Офіційний сайт Вугледарської міської Ради. URL: <https://www.vugledar-rada.gov.ua/index.php/dokumenty/rishennya-miskoji-radi/4566-22-12-2017-7-25-20-pro-stvorennya-komisiji-po-zdijsnennyu-samovryadnogo-kontrolyu-za-vikoristanniam-ta-okhoronoyu-zemel-v-misti-vugledari-ta-zatverdzhennya-polozhennya-pro-komisiyu-po-zdijsnennyu-samovryadnogo-kontrolyu-za-vikoristanniam-ta-okhoronoyu-zemel-v-misti-vugledari>.

266. Прокопенко О. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 410 с.

267. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. Москва: Новый Юрист, 1999. 240 с.

268. Прохоров А.М. Большой энциклопедический словарь. Москва: Советская энциклопедия, 1993. 1632 с.

269. Психологічний словник / за ред. В. І. Войтка. Київ: «Вища школа», 1982. 216 с.

270. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Київ: Слов'яни, 1994. 235 с.
271. Рибницький Г. В. Колективний договір в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2005. 176 с.
272. Ромасько В. О. державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 19 с.
273. Ромашов Р. А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица. *Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика: материалы VIII Международной научно-теоретической конференции*. Санкт-Петербург, 2007. С. 1–5.
274. Рувін О. Г. До визначення поняття самоврядного контролю за діяльністю судово-експертних установ. *Актуальні питання функціонування системи кримінальної юстиції України: тези доповідей учасників науково-практичного семінару* (м. Харків, 16 травня 2020 р.). С. 46–49.
275. Рутьєв В. А., Гуткевич С. О. Менеджмент: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 312 с.
276. Савченко Л. А., Цимбалюк А. В., Шкарупа В. К, Глух М. В. Фінансове право: навчальний посібник. Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 85 с.
277. Свидрук І. І., Миронов Ю. Б., Кундицький О. О. Теорія організації: підручник. Львів: Новий Світ-2000, 2013. 175 с.
278. Семчик В. І. Право власності за Конституцією України. Київ: Ін Юре, 1997. 36 с.
279. Сердюк І. А. Правоохоронні відносини поняття, їх особливості та види: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Дніпропетровськ, 2008. 200 с.
280. Середа О. О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 20 с.

281. Сидор В. Д. Теоретичні підходи до визначення ознак земельної ділянки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 97–100.

282. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада, 2006. 564 с.

283. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум. 2001. 656 с.

284. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.

285. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. 2-е вид., випр. і доп. Київ: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія», 1985. 966 с.

286. Словник української мови: в 11 т. / під ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. URL: http://ukrlit.org/slovnky/slovnky_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh.

287. Словник юридичних термінів / уклад. Ф. А. Андерш. Київ: Юрінком, 1994. 320 с.

288. Смирнов О. В. Трудовое право. Москва: Проспект, 1996. 384 с.

289. Собакарь А. О. Співвідношення державного контролю та адміністративного нагляду як засобів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3 (100). С. 86–91.

290. Советский энциклопедический словарь. 4-е изд. / под ред. А. М. Прохорова. Москва: Советская энциклопедия, 1984. 1600 с.

291. Советское административное право: учебник / под ред. В. И. Попова, М. С. Студеникиной. Москва: Юридическая литература, 1982. 286 с.

292. Современный философский словарь / под общей ред. проф. В. Е. Ефремова. Москва: ПАНПРИНТ, 1998. 1064 с.

293. Соколенко О. Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 193 с.
294. Сорокин В. Д. Метод правового регулювання: Теоретические проблемы. Москва, 1976. 143 с.
295. Соціологія: конспект лекцій для бакалаврів спеціальності 081 «Право» денної форми навчання / уклад. О. О. Піменова. Луцьк: Луцький НТУ, 2018. 92 с.
296. Стефанюк І. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи. *Економіка, фінанси, право*. 2001. № 7. С. 3–6.
297. Ситар І. М. Онтологічні функції права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Львів, 2008. 208 с.
298. Строкань В. С. Управління земельними відносинами в системі місцевого самоврядування: методологічний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 1 (1).
http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-01/Strokan.pdf.
299. Михненко А. М. Суспільні відносини та розвиток: теорія, практика: монографія. Київ: НДУ, 2009. 396 с.
300. Сухінін Д. В. Роль оцінювання в діяльності органів місцевої влади: основні принципи, методи та завдання. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 1 (7).
URL:[http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12sdvpmz.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12sdvpmz.pdf).
301. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади. *Вісник УАДУ*. 2002. № 2. С. 54–61.
302. Сырых В. М. Теория государства и права: учебник. Москва: Юстиц-информ, 2001. 592 с.
303. Татарова Т. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємство, фінанси і право*. 2020. № 6. С. 188–194.
304. Тацій В. Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві України: навчальний посібник. Харків: Укр. юрид. акад., 1994. 76 с.

305. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М. М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. 640 с.
306. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник за заг. ред. О. В. Зайчук. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 699 с.
307. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2004. 768 с.
308. Теория государства и права / под ред. В. Д. Первалова, В. М. Карельского. Москва: Норма, 2002. 616 с.
309. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навчальний посібник / за ред. В. А. Ліпкана. Київ: КНТ, 2007. 884 с.
310. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 978 с.
311. Терехова О. Ю. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1 (26). С. 181–185.
312. Тернущак М. М. Щодо питання співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2020. № 1. С. 62–65.
313. Теряк А. М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: навчальний посібник. Київ: Аграрна наука. 2002. 280 с.
314. Титова Н. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми. *Право України*. 2004. № 3. С. 71–78.
315. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Т.4. Москва: Гос. из-во иностр. и нац. словарей, 1940. 1502 с.
316. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія. Київ: Ін Юре, 1998. 352 с.
317. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. Москва: Прогрес, 1964–1973. Т. 4. 855 с.

318. Федонін О. С., Репіна І. М., Олексик О. І. Потенціал підприємства: формування та оцінка. Київ: КНЕУ, 2003. 316 с.
319. Философский энциклопедический словарь / сост. С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев, С. М. Ковалев, Н. М. Ланда. 2-е изд. Москва: Советская энциклопедия, 1989. 815 с.
320. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. Москва: ИНФРА-М, 1999. 576 с.
321. Философский энциклопедический словарь. Москва: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
322. Философия: учебное пособие для студ. вузов / М. А. Булатов и др. Київ: Фіта, 1994. 382 с.
323. Філософія: підручник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. 2-ге вид., допов. і переробл. Харків: Право, 2012. 312 с.
324. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
325. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ: Голов. ред. УРЕ, 1973. 600 с.
326. Філософський словник. Київ: Головна редакція УРЕ, 1986. 796 с.
327. Фрай М. Болтливый Мертвец. Изд-во Амфора, 2005. 192 с.
328. Француз-Яковець Т. А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Острог, 2006. 209 с.
329. Фредерик Вебстер. Основы промышленного маркетинга. Москва: Издательский Дом Гребенникова, 2005. 416 с.
330. Халифин Р. А. Методологический аспект теории правоотношений. *Советское государство и право*. 1971. С. 23–24.
331. Харченко Ю. В., Калмыков С. Г. Взаимодействие аппаратов уголовного розыска 7-х отделов в раскрытии краж из квартир. *Актуальные*

проблемы взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел. Киев: НИИРИО КВШМВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1988. С. 69–74.

332. Хворостянкіна А. В. Законодавчі дефініції у правовій теорії та практиці європейських держав (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2012. 20 с.

333. Ходаківська О. В. Ринок земель сільськогосподарського призначення в країнах ЄС: можливості використання досвіду в Україні. *Економіка АПК.* 2012. № 5. С. 30–36.

334. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 183 с.

335. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2004. 207 с.

336. Хромова К. Поняття та види завдань органів прокуратури України щодо протидії корупції. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 2. С. 162–166.

337. Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Богачова Л. Л. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 423 с.

338. Цельєв О. В. Міліція як інститут громадського суспільства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1998. 16 с.

339. Чепурная И. В. Судебный контроль в досудебном уголовном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Москва, 2005. 179 с.

340. Черных П. Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка Т. 2: Панцирь – ... : 13 560 слов. Москва: [б. и.], 1993. 560 с.

341. Чиркин В. Е. Конституционное право в России. Москва: Юристъ. 2003. 447 с.

342. Чистов С. М. Державне регулювання економіки: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ: КНЕУ, 2002. 208 с.

343. Чорна В. Г. Контроль та нагляд як адміністративно-правові засоби регулювання у сфері позашкільної освіти України. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 92–98.

344. Чубоха Н. Співвідношення категорій «форма» та «джерело» права. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2 (12). С. 105–110.

345. Чувпило В. В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. 2014. Вип. 3. С. 235–242.

346. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. *Право і безпека*. 2011. № 2. С. 161–165.

347. Чумакова І. Ю., Шульга Н. В. Державний фінансовий контроль: підручник / за заг. ред. О. А. Петрик. Київ: КНЕУ, 2013. 412 с.

348. Чуприна Ю. Ю. Завдання, предмет і межі судового контролю в оперативно-розшуковому процесі України. *Форум права*. 2017. № 1. С. 195–204.

349. Шаповал В. Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Дніпропетровськ, 2009. 220 с.

350. Швачка В. Ю. Правова соціалізація особи в сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 198 с.

351. Шевчук В. О. Розвиток системи суб'єктів фінансового контролю. *Фінанси України*. 1998. № 8. С. 30–34.

352. Шептулин А. П. Система категорій діалектики. Москва: Наука, 1967. 375 с.

353. Шеремет А. П. Земельне право України: навчальний посібник. Київ: Центр видавничої літератури, 2005. 632 с.

354. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва: Наука, 1981. 301 с.
355. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичний аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2006. 200 с.
356. Шульга А. О. Основи методики розслідування вбивств на замовлення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2003. 19 с.
357. Шульга М. В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 1 (36). С. 115–124.
358. Щєбликіна І. О., Грибова Д. В. Основи менеджменту: навчальний посібник. Мелітополь: ВБ «ММД», 2015. 479 с.
359. Щєрбина В. І. Функції трудового права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Дніпропетровськ, 2008. 423 с.
360. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 3: К–М / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 2001. 792 с.
361. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5: П–С / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Українська енциклопедія», 2003. 736 с.
362. Юридический словарь / под ред. С. Н. Братуся. Москва: Госюриздат, 1953. 783 с.
363. Яблоков В. А. Реализация судебной власти на досудебных стадиях уголовного процесса России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Самара, 2001. 206 с.
364. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навчальний посібник. Харків: Вид-во національного ун-ту. внутр. справ, 2002. 672 с.

365. Ярошенко О. М. До питання про предмет права соціального забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 3 (90). С. 90–98.

366. Collins English Dictionary: Complete and Unabridged 10th Edition. 2009. New York: Harper Collins.

367. Dmytrenko S. M. Classification of Self-Governing Control in the Field of Land Relations. *European Reforms Bulletin*. 2021. № 2. P. 142–146.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дмитренко С. М. Сутність та зміст земельних відносин як об'єкту контролю. *Європейські перспективи*. 2017. № 4. С. 166–170.
2. Дмитренко С. М. Предмет самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7. Спецвипуск. С. 265–268.
3. Дмитренко С. М. Правове регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин та місце у ньому адміністративного законодавства. *Наше право*. 2019. № 3. С. 219–223.
4. Дмитренко С. М. Поняття та особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Наше право*. 2020. № 3. С. 219–223.
5. Dmytrenko S. M. Classification of Self-Governing Control in the Field of Land Relations. *European Reforms Bulletin*. 2021. № 2. С. 142–146.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Дмитренко С. М. Зарубіжний досвід самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 6 листопада 2020 р.)*. С. 33–35. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201106/article/view/dmytrenko.
7. Дмитренко С. М. Межі самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доповідей учасників науково-*

практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2020 р.). С. 25–27. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/dmytrenko.

8. Дмитренко С. М. Завдання самоврядного контролю у сфері земельних відносин. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття: тези доповідей учасників V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Харків, 19 червня 2021 р.); Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППСН, 2021. С. 67–70.

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор



С. В. Лсонов

2021 р.

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – в. о. завідувача кафедри КПДС, к.ю.н. Ольга БОНДАРЕНКО

Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ
Марія КОЛЕСНИКОВА,

к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Олександр ІЛЬЧЕНКО

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право і процес», «Адміністративна відповідальність», «Кваліфікація адміністративних правопорушень», «Земельне право», «Судові та правоохоронні органи України» кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного дослідження Дмитренком Сергієм Миколайовичем «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення сутності, змісту та особливостей самоврядного контролю у сфері земельних відносин, мають комплексний характер та використовуються під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право і процес», «Адміністративна відповідальність», «Кваліфікація адміністративних правопорушень», «Земельне право», «Судові та правоохоронні органи України».

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії



Ольга БОНДАРЕНКО

Члени комісії



Марія КОЛЕСНИКОВА

Олександр ІЛЬЧЕНКО

ЗАТВЕРДЖУЮ

Відповідальний секретар

Кримінологічної асоціації України

доктор юридичних наук, професор



Олексій ЛИТВИНОВ

Литвинов 2021 р.

А К Т

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України

Комісія у складі:

- 1. Яценка А. М.** – доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України.
- 2. Денисова С. Ф.** – доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України.
- 3. Васильсва А. А.** – кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» використовуються у наукових дослідженнях Кримінологічної асоціації України.

Зокрема при: 1) уточненні сутності та змісту правопорушення у сфері земельних відносин як об'єкту кримінологічного дослідження; 2) визначенні

профілактичних повноважень суб'єктів протидії правопорушенням у сфері земельних відносин; 3) характеристики правових засад взаємодії між суб'єктами протидії правопорушенням у сфері земельних відносин; 4) визначенні перспективних напрямів використання в Україні зарубіжного досвіду протидії правопорушенням у сфері земельних відносин; 5) розробці пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення правоохоронного законодавства з питань протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» в наукову діяльність Кримінологічної асоціації України забезпечило розширення науково-методичного інструментарію кримінологічного дослідження нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів.

Результати дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості правового регулювання правоохоронної діяльності спрямованої на протидію правопорушенням у сфері земельних відносин.

Члени комісії:


_____ Андрій ЯЩЕНКО


_____ Сергій ДЕНИСОВ


_____ Андрій ВАСИЛЬЄВ

« 13 » 04 2021 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Науково-дослідного
інституту публічної політики і
соціальних наук
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

**М. В. Завальний**

2021 р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове
забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право у правотворччу діяльність Науково-дослідного
інституту публічної політики і соціальних наук**

Комісія у складі:

голова - директор Науково-дослідного інституту публічної політики і соціальних наук, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Завальний Михайло Володимирович;

члени комісії:

- заступник директора Науково-дослідного інституту публічної політики і соціальних наук, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Голубов Артем Євгенович;
- вчений секретар Науково-дослідного інституту публічної політики і соціальних наук, доктор юридичних наук, доцент Кухарєв Олександр Євгенович,

цим Актом засвідчують, що результати дисертації Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» спрямовані на: окреслення особливостей самоврядного контролю у сфері земельних відносин; встановлення завдань самоврядного контролю у сфері земельних відносин; окреслення предмету та меж самоврядного контролю у сфері земельних відносин; визначення системи суб'єктів самоврядного контролю у сфері земельних відносин; встановлення адміністративних форм та методів самоврядного контролю у сфері земельних відносин та інші використовуються Науково-дослідним інститутом публічної політики і

соціальних наук під час розробки пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного адміністративного законодавства.

Пропозиції Дмитренка Сергія Миколайовича щодо удосконалення адміністративних процедур здійснення самоврядного контролю у сфері земельних відносин, взаємодії між суб'єктами самоврядного контролю у сфері земельних відносин та координації їх діяльності взято за основу для підготовки відповідних пропозицій та зауважень до національного адміністративного законодавства.

Результати дисертаційного дослідження Дмитренка Сергія Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості національного адміністративного законодавства.

Члени комісії:



А. Є. Голубов

О. Є. Кухарев