

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

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

Ключові слова: критерії класифікації, контрольно-наглядова діяльність, земельні відносини, нормативно-правові акти.

Гамалій Олександр Леонідович,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінально-правових дисциплін Державного вищого навчального закладу «Українська академія банківської справи Національного банку України»

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

Метою цієї статті є удосконалення класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, у зв'язку з чим заплановано: охарактеризувати підходи науковців щодо класифікації контролю та (або) нагляду; визначити практично значимі критерії класифікації видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; окреслити види контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; охарактеризувати повноваження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин; за необхідності запропонувати зміни та доповнення до чинного законодавства.

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

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

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

держави складається з: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; громадського контролю [1]. Подібний підхід використано у спеціальному з досліджуваних питань законодавстві: Земельному кодексі України [2], Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [3], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4], «Про землеустрій» [5], «Про охорону земель» [6], «Про меліорацію земель» [7], «Про плату за землю» [8].

3. Поширеною помилкою, яку допускають переважна більшість авторів, що досліджували подібну проблематику є віднесення до видів контролю прокурорського нагляду з чим не можемо погодитись. Подібної помилки допускається і законодавець, називаючи серед суб'єктів цивільного контролю органи прокуратури (ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави») [1].

4. Має місце ототожнення між такими категоріями, як «вид контролю» та «форма контролю», або між ними не проводиться чітке розмежування, у зв'язку з чим одні і ті ж самі контрольні дії називаються видами чи формами контролю [9, с. 144].

5. Поділяємо висловлену у науковій літературі думку про те, що усі критерії класифікації контролю та

(або) нагляду мають право на існування, оскільки дозволяють більш ширше характеризувати його сутність. Так, О. Андрійко наголошує на тому, що «застосування різноманітних ознак класифікації дозволяє проаналізувати явище державного контролю у широкому обсязі та виділити особливості, роль і призначення окремих його видів [10, с. 135].

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

На нашу думку, основне призначення будь-якої класифікації, зокрема і видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин повинно мати практичну спрямованість, тобто не лише теоретичне а й практичне значення. У зв'язку з чим, вважаємо, що найбільшу практичну цінність буде мати класифікація контрольно-наглядової діяльності за таким критерієм як суб'єкт її здійснення, за яким доцільно виокремити три її види: 1) державна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин; 2) самоврядна контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин; 3) громадська контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин.

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

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

Основна особливість кожної із названих видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин полягає у тому, що вона здійснюється відповідними колом суб'єктів: державних, самоврядних чи громадських. Так, згідно зі ст. 188 Закон України «державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів» [2]. Подібне визначення державного контролю за використанням та охороною земель надається в ст. 19 Закону України «Про охорону земель» [6].

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

Так, загальними контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері земельних відносин крім зазначених спеціальних органів виконавчої влади (з питань земельних ресурсів; з питань екології та природних ресурсів; з питань аграрної політики) наділені й інші, а саме Кабінет Міністрів України як вищий орган державної виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади (міністерства та відомства) у межах наданих їм повноважень; місцеві органи державної виконавчої влади – державні адміністрації в областях, районах областей, містах Києві та Севастополі та районах цих міст.

Що стосується парламентської контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, яка здійснюється Верховною Радою України, то відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, вона, безпосередньо або через створені нею органи (парламентський Комітет

з питань аграрної політики і земельних ресурсів, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункову палату, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) здійснює контроль та (або) нагляд за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і Державного бюджету України, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

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

До повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить: прийняття законів у галузі

регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних з вилученням (випуком) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України, які безпосередньо пов'язані із реалізацією Верховною Радою України контрольно-наглядових повноважень.

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

Вищенаведене дає підстави визначити державну контрольно-наглядову

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

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

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

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

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

Запропоновані зміни та доповнення до Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» сприятимуть розумінню того, що державний контроль за використанням

та охороною земель здійснюють не лише спеціальні органи виконавчої влади (з питань земельних ресурсів; з питань екології та природних ресурсів; з питань аграрної політики), а й інші органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади), Президент України, органи законодавчої та судової влади.

Головною особливістю самоврядної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, так само як і державної, є система суб'єктів, які її здійснюють. Проте на відміну від першої, суб'єкти самоврядної контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин отримали чітке законодавче визначення. Так, відповідно до ст. 189 Закону України та ст. 20 Закону України «Про охорону земель» самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами [2; 6], повноваження яких закріплені в окремих статтях названих та інших законодавчих актів, які регулюють земельні відносини.

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

Як правило самоврядний контроль передбачає: контроль за станом

використання земель, за станом виконання заходів щодо охорони земель; контроль за наявністю у землевласників і землекористувачів документів, що підтверджують їхні права на землю, проектною документації тощо.

Вищенаведене дає підстави визначити самоврядну контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин як таку, що здійснюється органами місцевого самоврядування з метою забезпечення належного використання та охорони земель, додержання земельного, екологічного та іншого законодавства (наприклад, податкового, бюджетного тощо) у сфері земельних відносин в межах підвідомчих їм територій.

Останнім видом контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, який ми хочемо охарактеризувати у цій статті є громадська, суб'єктами якої є громадські організації, трудові колективи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, окремі громадяни. У науковій літературі [11, с. 267; 12, с. 531; 13, с. 357] та національному законодавстві [1; 2; 6 та ін.] в переважній більшості випадків, використовується термін «громадський контроль». Натомість така його назва мало відповідає сутності та змісту контролю, оскільки його суб'єкти, у переважній більшості випадків не мають владно-розпорядчих повноважень, а рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер. Як вірно відмічає Д. Скрильников, «громадські інспектори за використанням та охороною земель можуть мати лише ту частину

повноважень державних інспекторів, яка не передбачає виконання функції притягнення порушників земельного законодавства до юридичної відповідальності. Громадські об'єднання та громадські інспектори можуть мати лише право виявити факт земельного правопорушення чи факт нерационального використання земель, попередити правопорушення чи настання негативних наслідків, або зібрати та узагальнити певну інформацію і передати її державним органам для вжиття попереджувальних або інших заходів, а також вимагати вжиття відповідних заходів [14, с. 89]. Подібну точку зору висловлює В. Гарашук, який зазначає, що «діяльність громадських контролюючих органів назвати контролем можна лише досить умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, та право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності» [15, с. 170–171].

Відповідно зі ст. 190 Закону України громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах [2]. Таке ж саме розуміння громадського контролю за використанням та охороною земель міститься у ст. 21 Закону України «Про охорону земель» [6].

Беручи до уваги те, що громадський контроль за використанням

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

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

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

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

громадянами земельного законодавства.

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

Список використаних джерел:

1. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
2. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закону України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
5. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
6. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
7. Про меліорацію земель: Закон України від 14 січня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 11. – Ст. 90.
8. Про плату за землю: Закон України від 3 липня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560.
9. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання. Наук.-практ. посібник / За заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Верницького. – Х.: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.
10. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с.
11. Гарашук В. М. Законність у сфері державного управління / Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237–247.
12. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Диновський Д. М. Контроль з боку громадських організацій / Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У 2-х тт. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – С. 357–360.
14. Скрильников Д. В. Громадський контроль в галузі охорони довкілля // Екологічний контроль: питання теорії і практики / Д. В. Скрильников. – К: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 1999. – 109 с.
15. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.

Гамалий А. Л. Классификация видов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.

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

Ключевые слова: критерии классификации, контрольно-надзорная деятельность, земельные отношения, нормативно-правовые акты.

Gamaliy A. L. Classification of control and supervision of activities in the sphere of land relations.

The paper defines practically important criteria for classifying types of compliance and enforcement activities in the sphere of land relations, characterized by their individual species, and the expediency of making changes and amendments to the normative legal acts on the investigated issues.

Key words: classification criteria for control and supervision activities, land relations regulations.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2014