

УДК 349: 353.2(332.2)

**Кравченко Тетяна Анатоліївна**

професор кафедри державного управління та земельного кадастру  
Запорізького класичного приватного університету,  
доктор наук з державного управління, доцент

## **САМОВРЯДНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

***Анотація.** Досліджено сучасний стан самоврядного контролю у сфері земельних відносин. З'ясовано, що в Україні самоврядний контроль розвинуто недостатньо, що знижує результативність впливу під час вирішення низки земельних питань, які мають важливе значення для суспільства. Обґрунтовано потребу формування чіткої та ефективної системи самоврядного контролю за земельними ресурсами, проведення інституціональних і організаційних змін. Подано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин.*

***Ключові слова:** самоврядний контроль, земельні відносини, місцеве самоврядування, використання та охорона земель, повноваження органів місцевого самоврядування*

### **Кравченко Т. А. Самоуправленческий контроль в сфере земельных отношений в Украине: современное состояние и пути усовершенствования**

***Аннотация.** Исследовано современное состояние самоуправленческого контроля в сфере земельных отношений. Выяснено, что в Украине такой контроль развит недостаточно, что снижает результативность при решении ряда земельных вопросов, имеющих важное значение для общества. Обоснована необходимость формирования четкой и эффективной системы самоуправленческого контроля в сфере контроля за земельными ресурсами, проведения институциональных и организационных изменений. Поданы предложения по совершенствованию правового регулирования самоуправленческого контроля в сфере земельных отношений.*

***Ключевые слова:** самоуправленческий контроль, земельные отношения, местное самоуправление, использование и охрана земель, полномочия органов местного самоуправления.*

### **Kravchenko T.A. Self-governing control over land matters in Ukraine: current status and ways to improve**

***Annotation** It has been investigated for the current status of self-governing control over land matters. It has been found that self-governing control is insufficiently developed in Ukraine reducing the effectiveness during settlement of land matters that are important for the society. It has been justified for the necessity in regard to establishment of the sensitive and effective system of self-governing control over land resources, arrangement for institutional and organizational changes. It has been proposed for improving legal regulation of self-governing control over land matters.*

***Keywords:** self-governing control, land matters, local government, land use and protection, powers of local governmental bodies*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні як ніколи гостро постає проблема організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері контролю за використанням та охороною земель, їх взаємодії з правоохоронними органами при виявленні правопорушень, здійснення ними превентивної діяльності та відповідного розвитку законодавства України в цій сфері.

Органи місцевого самоврядування є одними з тих, що мають змогу оперативної й ефективно здійснювати державну земельну політику на місцях з метою забезпечення ефективного та раціонального використання земельних ресурсів усіма суб'єктами відносин землекористування на засадах їх рівного доступу до реалізації відповідних прав. Тому формування чіткої та ефективної системи самоврядного контролю у сфері земельних відносин, а також проведення відповідних інституціональних і організаційних змін у країні залишаються надзвичайно актуальними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання контролю у сфері публічної влади досліджувалися та досліджуються вченими в різних аспектах проблем публічної владної діяльності. Багато дослідників розвивають поняття та сутність контролю, самоврядного, громадського контролю, державного контролю і процесу здійснення контролю у сфері державної влади, контролю як форми державної влади (В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Афанасьєв, В. Борденюк, М. Вебер, В. Гаращук, Т. Парсон, О. Проніна, О. Сушинський, Хом'яченко, Ю. Шемшученко та ін.).

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Аналіз наукових праць з цієї тематики показує, що проблема сучасної теорії та методології контролю у сфері самоврядної влади перебуває на етапі створення й розвитку засад, тобто встановлення закономірностей, розробки базових підходів, концепцій, ідей, принципів тощо. Її вирішення спрямовано на підвищення ефективності здійснення самоврядної влади, зокрема через діяльність органів місцевого самоврядування. Проте недостатньо присвячено

уваги саме специфіці контрольної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері контролю за використанням та охороною земель з урахуванням тих соціально-економічних трансформацій, що відбуваються в сучасному українському суспільстві.

**Формулювання цілей статті.** Завданням статті є дослідження сучасного стану самоврядного контролю у сфері земельних відносин в Україні та окреслення напрямів удосконалення правового регулювання самоврядного контролю у сфері земельних відносин, що й визначило логіку побудови дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Держава відповідно до певних принципів у притаманних тільки їй формах і способах контролює всі суспільні процеси. Спільною ознакою будь-яких дій держави є те, що вони мають бути легітимними (ухваленими відповідно до чинного законодавства). Загальновідомо, що будь-яка діяльність соціального характеру ідеологічно зумовлена, а тому не може відбуватися без контролю. Це означає, що контроль – явище постійне. У такому контексті він є як первинною, так і вторинною діяльністю чи функцією, хоча деякі автори вважають, що контроль не становить сам по собі первинної діяльності, а стосується тієї діяльності, яка здійснюється незалежно від контролю [1]. Завдання контролю полягає у виявленні результатів впливу суб'єкта на об'єкт, що включає відхилення від прийнятих принципів державного регулювання, від вимог управлінських рішень, оцінювання цих відхилень і визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування системи. Можна погодитися з думкою про те, що контроль слід тлумачити як перевірку і спостереження для протидії чомусь небажаному чи відхиленням; виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [1].

У статті 13 Конституції України зазначено, що земля є об'єктом права власності Українського народу. Від його імені права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтями 14 та 142 Конституції України земля може належати на праві

власності громадянам, юридичним особам, державі і територіальним громадам сіл, селищ, міст [2].

Проводячи аналіз українського законодавства, можна виокремити види контролю – державний, самоврядний і громадський. Самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження. Вони становлять собою реалізацію земельних інтересів Українського народу – через діяльність двох гілок публічної влади – органів державної влади й органів місцевого самоврядування, адже конституційна модель публічної влади в Україні передбачає існування місцевого самоврядування як окремої її форми, що володіє певним ступенем самостійності (автономності) [3].

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Крім того, державний і самоврядний контроль за використанням і охороною земель мають спільну мету, що полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства. Різниця між ними полягає в характері суспільних інтересів, що реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель віддзеркалює державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль має захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель. При цьому державний і самоврядний контроль у сфері використання та охорони земельних ресурсів мають спільну мету, домінантною складовою якої є забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства.

Ефективність реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення контрольної діяльності в галузі використання та охорони земель залежить від багатьох чинників. До основних належать такі: повнота та комплексність земельних

повноважень; зрозумілість та коректність нормативного формування повноважень у галузі земельних відносин; практичне використання наданих повноважень; ресурсне наповнення процесу реалізації повноважень; ступінь інформаційно-аналітичного забезпечення компенсаційної сфери органів місцевого самоврядування [4]. Здатність до реалізації завдань і контрольних функцій місцевого самоврядування є однією з головних рис гарантій місцевого самоврядування в Україні.

Систему самоврядного контролю формують такі складові елементи:

- суб'єкт контролю – сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, їх посадові особи;
- об'єкт контролю – суспільні відносини, що передбачають здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- контрольна діяльність (процес) – такі суспільні відносини, у яких реалізується взаємодія суб'єкта й об'єкта контролю.

У контексті визначення об'єкта самоврядного контролю і його співвідношення з об'єктом державного контролю ми погоджуємося з думкою С. Хом'яченко, яка вважає, що Земельний кодекс України обмежує застосування самоврядного контролю за використанням та охороною земель лише тими землями, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст та їх спільній власності [3]. Такий підхід законодавця не є достатньо обґрунтованим.

Виходячи з того, що за статтею 4 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» [5] об'єктом державного контролю визначаються всі землі в межах території України, то відповідно об'єктом самоврядного контролю мають бути всі землі в межах території територіальної громади. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають бути наділені повноваженнями, які б надавали їм право контролювати використання всіх земель у межах відповідних територій з метою забезпечення не тільки норм чинного земельного законодавства, а й

затверджених планів забудови та розвитку територій населених пунктів.

Отже, можемо запропонувати таке визначення самоврядного контролю за використанням і охороною земель: це 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.

Досить аргументовано видається позиція правників-науковців, які зазначають, що загальними компонентами самоврядного контролю за використанням земель також є такі: 1) перевірка фактичного використання, тобто встановлення факту використання чи невикористання землі; 2) перевірка використання землі відповідно до цільового призначення, для якого вона надана; 3) перевірка відповідності площі використовуваної ділянки її розмірам, визначеним у документах, що посвідчують право власності чи право користування землею [6].

Конкретні завдання самоврядного контролю в галузі земельних ресурсів визначаються основними формами діяльності у сфері використання й охорони земель, які умовно можна поділити на:

- 1) організацію раціонального землекористування;
- 2) охорону земель;
- 3) забезпечення екологічної безпеки людини.

Ці форми безпосередньо пов'язані між собою, оскільки, як зазначалося вище, охорона земель неможлива без їх раціонального використання, а земля як один із найважливіших компонентів природи має використовуватися з дотриманням вимог екологічної безпеки.

У цілому зміст політики органів самоврядування в сфері контролю за охороною земельних ресурсів має забезпечувати:

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

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

-своєчасне 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;

–раціональне 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;

–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 [7].

Статтею 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначено основні принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [5].

Ураховуючи тезу науковців, що самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження, можна припустити, що основними принципами здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває в комунальній власності;
- пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів територіальної громади (або територіальних громад) – у рамках застосування Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] – над економічними інтересами;
- повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- поєднання заходів економічного стимулювання відповідально до сфери використання та охорони земель.

Запропоновані принципи здійснення самоврядного контролю у сфері використання й охорони земель пропонуємо доповнити ще й такими:

- законності;
- усебічності, об'єктивності і гласності контрольної діяльності;
- своєчасності, плановості та доцільності;
- справедливості, рівності та професіоналізму;
- дієвості, оперативності, результативності та ефективності.

Деякі дослідники до системи контролю за використанням і охороною земельних ресурсів відносять моніторинг земель [9]. Однак це суперечливе твердження, оскільки моніторинг складається з систематичних спостережень за станом земель, оцінювання цього стану та процесів, пов'язаних із земельними ресурсами, але не має функцій, форм і методів здійснення контролю. Фактично моніторинг є інформаційною системою для комплексного оцінювання та прогнозування стану земель.

Методи самоврядного контролю – це способи здійснення контрольної діяльності з метою забезпечення дотримання юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства і способи виявлення порушень земельного законодавства та засоби цілеспрямованого впливу відповідних органів на стан законності використання земель.



Вирізняються такі види методів самоврядного контролю:

1) перевірка як метод самоврядного контролю полягає в одержанні інформації про стан безпосередніх і факультативних об'єктів контролю (стан використання земель, стан виконання природоохоронних заходів власниками земель чи землекористувачами, стан документації, що підтверджує права на землю). Під час перевірки встановлюються факти порушень земельного законодавства, вимоги і чинники, які сприяли цим порушенням. Перевірки можуть бути планові (один раз на рік) і позапланові;

2) спостереження (моніторинг). Функція цього методу полягає в тому, що орган контролю зобов'язаний своєчасно виявляти зміни у стані земель, оцінювати їх, відвертати та ліквідувати наслідки негативних процесів. У системі спостереження проводяться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо запобігання негативним змінам стану земель.

У системі самоврядного контролю основним є правовий механізм. Його основу становить нормативно-правове забезпечення такого контролю у сфері земельних відносин (табл. 1).

Таблиця 1

### Нормативно-правова база самоврядного контролю у сфері земельних відносин

| № з/п | Назва нормативно-правового документа | Положення щодо самоврядного контролю   |
|-------|--------------------------------------|--|
| 1.    | <i>Земельний Кодекс України</i> [10] | <b>Стаття 12.</b> Повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин<br>До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:<br>...<br>є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; |
|       |                                      | <b>Стаття 141.</b> Підстави припинення права користування земельною ділянкою   |
|       |                                      | <b>Стаття 143.</b> Підстави для примусового припинення прав на земельну ділянку  |
|       |                                      | <b>Стаття 189.</b> Самоврядний контроль за використанням та охороною земель  |

|    |   |   |
|----|---|---|
|    |   | <p>Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.</p>  |
| 2. | <p><i>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]</i></p> | <p><b>Стаття 18.</b> Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад</p> <p>2. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію.</p> <p><i>(Зокрема щодо реалізації статті 35 Закону України «Про охорону земель»: Вимоги до власників і землекористувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності.)</i></p> <p><b>Стаття 33.</b> Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища</p> <p>1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p><i>а) власні (самоврядні) повноваження:</i></p> <p>1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;</p> <p>2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;</p> <p>3) 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;</p> <p>4) справляння плати за землю;</p> <p><i>б) делеговані повноваження:</i></p> <p>1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;</p> <p>3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;</p> <p>4) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;</p> <p>5) вирішення земельних суперечок у порядку, установленому законом;</p> <p>6) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них</p> |

|    |   |   |
|----|---|---|
|    |   | <p>населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;</p> <p>7) визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;</p> <p>7-<sup>1</sup>) здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами;</p> <p>8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;</p> <p>9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;</p> <p>10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;</p> <p>11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;</p> <p>12) здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами і розгляд справ про адміністративні правопорушення або передання їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.</p> <p>2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.</p> |
|    |   | <p><b>Стаття 48.</b> Тимчасові контрольні комісії ради</p> <p>1. Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з-поміж її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.</p>  |
| 3. | <i>Закон України «Про охорону земель» [12]</i>                              | <p><b>Стаття 20.</b> Самоврядний контроль за використанням та охороною земель</p> <p>Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюють сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.</p>  |
| 4. | <i>Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13]</i> | <p><b>Стаття 15.</b> Повноваження місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища</p> <p>.....</p> <p>е) організують вивчення навколишнього природного середовища;</p> <p>ж) організують у разі необхідності проведення екологічної експертизи;</p> <p>.....</p> <p>ї) здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.</p>  |
| 5. | <i>Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про</i>   | <p><b>1.4.</b> Вимоги цього Порядку поширюються на:</p> <p>- органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування – у частині розгляду і виконання вимог Клопотань, внесених інспекційними органами Держсільгоспінспекції України, приведення власних рішень відповідно до вимог чинного законодавства, вжиття згідно із законом заходів для припинення</p>   |

|   |   |
|---|---|
| <p><i>затвердження Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства» [14]</i></p> | <p>порушень земельного законодавства.</p> <p><b>II. Підстави для внесення Клопотання</b></p> <p>2.1. Клопотання, форма якого наведена в додатку 1 до цього Порядку, вноситься до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в разі виявлення порушень вимог земельного законодавства.</p> <p>2.2. Клопотання вносяться з метою:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- приведення відповідно до законодавства рішень, прийнятих органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель;</li> <li>- обмеження або зупинення в установленому законодавством порядку освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, зокрема торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт із порушенням вимог земельного законодавства;</li> <li>- припинення в установленому законодавством порядку будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків;</li> <li>- припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону.</li> </ul> |
|---|---|

Як видно з таблиці 1, якщо Земельний Кодекс України відносить до компетенції відповідних рад здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, то Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. «б» частина перша статті 33) делегує повноваження здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель. Тобто органи місцевого самоврядування безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель. Делеговані повноважені надають їм можливість опосередковано здійснювати самоврядний контроль за використанням і охороною земель у межах територіальної громади.

Із Закону «Про місцеве самоврядування» [11] також випливає, що сільські, селищні, міські ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дозволяють їм опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їх територій. Районні та обласні ради також безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а вирішують загальні питання регулювання земельних відносин,

делегуючи функції безпосереднього контролю за використанням і охороною земель відповідним місцевим державним адміністраціям (ст.ст. 43, 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]). Отже, існує проблема відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контролю органами місцевого самоврядування. Виникає парадоксальна ситуація: Земельний Кодекс виокремлює такий вид контролю, але не визначає його змісту [6].

У такій ситуації логічним би було прийняття положення про порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель. Зважаючи на відсутність такого акта та нагальність проблеми (виходячи з того, що кількість випадків порушення норм чинного законодавства в галузі земельних відносин постійно зростає), реальним шляхом вирішення цієї проблеми є самостійне розроблення та ухвалення органами місцевого самоврядування положення про самоврядний контроль за використанням і охороною земель [15]. Ухвалення такого акта органом місцевого самоврядування вимагає серйозної підготовки, оскільки рішення органу місцевого самоврядування про затвердження положення про самоврядний контроль за використанням і охороною земель підпадає під дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. [16].

Ураховуючи той факт, що чимало норм права, що регулюють земельні відносини на місцевому рівні, одночасно є нормами земельного, конституційного, адміністративного, екологічного та інших галузей права, слід виключити випадки, коли норми права, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю в галузі земельних відносин, суперечать нормам інших галузей права, і навпаки. Важливим кроком у цьому напрямку є вдосконалення законодавчої бази на основі законів «Про державний контроль за використанням та охороною земель» і «Про охорону земель» (які багато в чому суперечать один одному) та ухвалення нового Закону – наприклад «Про контроль за земельними

ресурсами» або внесення відповідних змін до Земельного Кодексу України та інших законодавчих актів.

На нашу думку, потрібно внести відповідні зміни до законодавства України. Так, передусім слід доповнити Главу 32 Земельного кодексу України «Контроль за використанням та охороною земель» правовими нормами, які б визначали порядок організації та здійснення самоврядного контролю за використанням й охороною земель, компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері здійснення такого контролю тощо.

Земельний кодекс України обмежує сферу застосування самоврядного контролю за використанням та охороною земель лише тими землями, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ і міст та їх спільній власності. Поділяємо думку науковців, що такий підхід не є достатньо обґрунтованим [3]. Тому сільські, селищні та міські ради мають бути наділені повноваженнями, які давали б їм право контролювати використання всіх земель у межах відповідних населених пунктів з метою забезпечення не тільки дотримання норм чинного земельного законодавства, а й затверджених планів забудови та розвитку територій населених пунктів.

Також вважаємо за доцільне під час визначення порядку організації та здійснення самоврядного контролю за використанням й охороною земель наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо визначення розміру шкоди, яка заподіяна внаслідок самовільного зайняття земель комунальної форми власності.

**Висновки з даного дослідження.** Сучасний етап розвитку Української держави та громадянського суспільства потребує принципово нової якості публічної влади, що передбачає вдосконалення моделі місцевого самоврядування, наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, ефективного правового регулювання організації діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, зокрема. Саме тому потрібно вдосконалити правові засади участі органів місцевого самоврядування в земельних відносинах, розширити повноваження

органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання та управління землями комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Це передбачає надання можливості територіальній громаді самостійно управляти належними їй землями комунальної власності або передавати їх в управління уповноваженому нею органу; чітке визначення структурних підрозділів на всіх рівнях управління землями територіальних громад.

Забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати земельні питання, зокрема в здійсненні самоврядного контролю у сфері використання та охорони земель, а також створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні земельної політики може бути досягнуто розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та поліпшенням умов для їх виконання через установлення оптимального правового режиму земель, що перебувають у спільній власності територіальних громад, розмежування земель державної та комунальної власності, упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць, посилення судового захисту представників місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю з боку територіальних громад, дальшого вдосконалення законодавчих засад регулювання участі органів місцевого самоврядування в конкретних земельних відносинах тощо.

**Перспективи подальших розвідок.** Перспективами подальших наукових розвідок у цьому напрямку має бути науковий супровід щодо визначення напрямків удосконалення інших механізмів у системі самоврядного контролю, зокрема соціального, організаційного, інформаційного тощо.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Студеникина М. Государственный контроль в сфере управления / Студеникина М. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

- <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1390324595780240>.
3. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С. І. Хом'яченко. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 207 с.
  4. Монастирський Г. Л. Функції й повноваження органів місцевого самоврядування в сфері економічного й соціального розвитку сільських поселень і проблеми їх реалізації / Монастирський Г. Л. // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. – 2002. – № 7. – С. 227-232.
  5. Про державний контроль за використанням і охороною земель : Закон України № 963-IV від 19 черв. 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
  6. Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель / Багрій Ірина // Юридичний журнал. – 2010. – № 8. – С. 24–26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3596>.
  7. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К. : Прав. єдність, 2009. – 650 с.
  8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05 лют. 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1390324595780240>.
  9. Земельне право України : підручник / за ред. О.О.Погрібного, І.І.Каракаша. – К.: Істина, 2003. – 448 с.
  10. Земельний Кодекс України № 2768-III від 25 жовт. 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1390324595780240>.
  11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 трав. 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1394882263968161>.
  12. Про охорону земель : Закон України № 962-IV від 19 черв. 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1390324595780240>.
  13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України № 1264-XII від 25 черв. 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1390324595780240>.
  14. Про затвердження Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 317 від 27 серп. 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1126-14>.
  15. Скрипка Р. Самоуправляющий земельный контроль / Скрипка Р., Даугуль В. // Юридическая практика. – 2004. – 3 августа.
  16. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України № 1160-IV від 11 верес. 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/print1386501056774193>.
  17. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

**Statement of the problem.** There is currently the problem of arranging for land control and its clear legal regulation, increasing effectiveness of performance of local governmental bodies in the field of control over land use and protection.



**Urgency.** The analysis of scientific papers on this topic shows that the problem of modern theory and methodology of control in the field of self-governing bodies is at the stage of forming and developing the measures, i.e. establishing patterns, developing basic approaches, concepts, ideas, etc. Its settlement is focused on improving effectiveness of self-governing bodies, particularly, through performance of local governmental bodies.

**The purpose of the article and task was to study** – to study the current status of self-governing control over land matters in Ukraine and to define the directions for improving legal regulation of self-governing control in the field of land matters that defined the sense of this study.

**Summary.** Analyzing the laws of Ukraine, the following types of control should be defined – governmental, self-governing and public. The system of self-governing control is formed by the current components:

- subject of control – rural, village, town, district and regional councils, their officers;
- object of control – public relations providing for control over communal land use and protection, compliance with land and environmental legislation;
- control activity (process) – such public relations where cooperation of the subject and the object of control is to be implemented.

The Article 3 of the Law of Ukraine “Concerning state control over land use and protection” establishes the basic principles of state control over land use and protection [5].

Taking into account the scientific thesis that self-governing and state control in the field of land use and protection has common origin, it should be assumed that basic principles of performing self-governing control over land use and protection are as follows:

- providing reasonable land use and protection as basic national wealth being owned as communal ownership;
- priority of the environmental requirements to use of land resources of territorial community (or territorial communities: under the Law of Ukraine

“Concerning voluntary association of territorial communities” [8]) over economic interests;

- full damages to environment as a result of violation of law legislation of Ukraine;

- combining the measures of economic incentives and responsibility in the field of land use and protection.

The above principles of self-governing control in the field of land use and protection should be added with the following: validity; comprehensiveness, objectiveness and publicity of control activity; timelines, planning and reasonability; reasonableness, equality and professional manner; validity, efficiency and effectiveness.

The methods of self-governing control are the methods for performing the control activity to provide for compliance by the legal and natural persons with the requirements of land legislation and ways to define the violations of land legislation and ways of reasonable impact of the relevant bodies on status of validity of land use.

**Conclusions and outcomes.** The current stage of development of the Ukrainian country and civil society requires for fundamentally new quality of public authority, thus, it is required for improving legal principles of involvement of local governmental bodies in settlement of land matters, increasing the powers of local governmental bodies relating to effective use and control over communal lands of territorial communities of villages, towns, districts and cities. It means the possibility of the territorial community to independent control over communal lands owned by it or to transfer to any authorized body; clear definition of structural units at all levels of management of territorial community lands. The potential of further scientific research in this direction should be scientific support relating to definition of the directions of improving other mechanisms in the system of self-governing control, including social, organizational, informative control, etc.