



Віктор Швець,

кандидат юридичних наук,

здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

УДК 342.55+349.4

Контроль та нагляд щодо додержання законів в сфері землекористування

Контроль та нагляд є важливими функціями управління, умовою забезпечення належного виконання завдань суб'єктів владних повноважень. Відповідно до статті 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [1] основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Можна зробити висновок, що метою контролю органів виконавчої влади за додержанням законів в сфері землекористування є виявлення та усунення обставин, що здійснюють негативний вплив на реалізацію прав та законних інтересів суб'єктами землекористування, виявлення причин, що призводять до порушення сталого та правомірного використання земельних ділянок титульними користувачами. Таким чином можна говорити про неоднорідність контролю в сфері землекористування, який являє собою низку заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

Дослідження змісту понять контролю та нагляду та їх співвідношення неодноразово було об'єктом дослідження таких вчених, як В. М. Горшеньов, Л. М. Ентін, В. М. Гаращук та ін. Проте особливої уваги заслуговує аналіз мети контролю та нагляду в сфері землекористування, пошук спільного та відмінного в їх об'єктах.

Метою статті є виявлення співвідношення контролю та нагляду в сфері землекористування, встановлення специфіки їх мети та об'єктів,

визначення видів державного земельного контролю.

Нагляд та контроль є важливим засобом досягнення законності в сфері землекористування. Значна кількість дослідників не надає чіткого розмежування понять «контроль» та «нагляд». Так, зокрема В. М. Горшеньов, характеризуючи таку вимогу підтримки режиму законності, як «забезпечення систематичного і постійного нагляду (контролю) за діяльністю державних органів та посадових осіб», веде мову про зміст «контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у котрій є суб'єкт, що наглядає, і суб'єкт піднаглядний» [2, с. 49]. У Великому юридичному словнику поняття «авторський нагляд» визначається як «здійснюваний автором... контроль» [3, с. 6]. Ентін Л. М. зазначає, що «сама здійснювана у формі закону боротьба проти сваволі викликала до життя ... органи конституційного нагляду» [4, с. 21]. Руденко М. В. пише: «Через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів» [5, с. 30]. Подібне ототожнення є характерним і для певних актів чинного законодавства. З точки зору порівняння контролю та нагляду як функцій управління органів державної виконавчої влади є цікавим визначення Міністерства екології та природних ресурсів України в статті 1 Положення «Про Міністерство екології та природних ресурсів України», затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. [6], відповідно до якого Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, у тому числі радіоактивними, пестицидами і агрохімікатами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, радіа-

ційного захисту, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України (далі - природні ресурси), відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів. У цьому визначенні поняття контролю фактично є тотожним «нагляду».

Окремі вчені акцентують увагу на принциповій нетотожності понять контролю та нагляду як важливих функцій адміністративної діяльності. Так, на думку В. М. Гаращука, нагляд в Україні здійснює тільки прокуратура [7, с. 454]. Так, дійсно, виходячи зі статті 1 Закону України «Про прокуратуру» [8], основною функцією органів прокуратури є саме здійснення прокурорського нагляду. Відповідно до статті 19 того ж Закону предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: 1) відповідність актів, які видаються

всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності. Перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора. Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству. Але, слід відмітити, що в новому Законі України «Про прокуратуру» право загального нагляду органам прокуратури не надано.

Слід зауважити, що мета контролю та мета нагляду за додержанням законів в сфері землекористування є однаковою – це дотримання законодавчих актів, поновлення порушених прав та законних інтересів землекористувачів, забезпечення умов для безперешкодної реалізації суб'єктами землекористування своїх прав та обов'язків, забезпечення притягнення винних до відповідної юридичної відповідальності.

Об'єктом контролю за додержанням законів в сфері землекористування є дії суб'єктів правовідносин стосовно виконання ними нормативних вимог щодо реалізації своїх прав та обов'язків, включаючи перевірку стану земельних ресурсів та інших елементів довкілля, відносно яких здійснюється вплив в процесі відповідних правовідносин.

Об'єктом нагляду за додержанням законів в сфері землекористування є саме законність нормативно-

правових актів та індивідуально-правових актів, загальнообов'язкових правил, інструкцій, інших актів управління.

Суть нагляду органів виконавчої влади за додержанням законів в сфері землекористування вочевидь полягає в тому, що вищі органи виконавчої влади наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів, в тому числі вони мають право скасовувати невідповідності закону, акти управління, що ними видаються. Зокрема, Президент України скасовує акти Кабінету Міністрів України, акти міністерств, інших центральних органів за невідповідності їх закону, входить з поданням до Верховної Ради про дострокове припинення повноважень місцевих Рад депутатів у разі порушення ними законодавства. Кабінет Міністрів у ході реалізації своїх контрольних повноважень має право скасовувати акти міністерств, інших відомств та органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів правовідносин будь-яких форм власності за використанням земель та інших природних ресурсів, за станом обліку, звітності тощо. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади контролюють стан реалізації актів, що ними видаються, в межах галузі (відомства). У такому значенні наглядові повноваження органів виконавчої влади не є тотожними прокурорському нагляду, який здійснюється виключно органами прокуратури, оскільки нагляд органів державної виконавчої влади спрямований насамперед на забезпечення належної реалізації їх завдань в межах виконання ними контролюючих функцій.

Кісіль З. Р. та Кісіль Р. В. вважають що контроль повинен бути універсальним, системним, дійовим, охоплювати всі сфери і галузі управління, що досягається широким залученням громадськості до контрольної діяльності. Контроль повинен бути об'єктивним, оперативним і

результативним. Це означає, що контрольні дії повинні здійснюватися своєчасно, об'єктивно оцінюватися робота підконтрольного об'єкта, вживатися заходи до усунення виявлених недоліків у роботі. Контроль повинен бути гласним, тобто матеріали перевірок, результати контролю доводити до відома тих, що піддаються контролю. Публічне обговорення матеріалів перевірок, виявлених недоліків, привертання до них уваги – є важливим засобом покращення роботи органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій. В якості основних принципів контролю зазначені автори виділяють: постійність; системність; об'єктивність; універсальність; дійовість; гласність [9, с. 350]. Беззаперечно, можна погодитися з думкою зазначених авторів стосовно основних принципів контрольної діяльності, до таких принципів варто віднести також чітку визначеність об'єктів контролю, вертикальний характер підзвітності контролюючих суб'єктів, послідовність у реалізації контрольних повноважень суб'єктами контролю тощо.

Залежно від місця в процесі виконання управлінського рішення виділяють такі види контролю: попередній; превентивний (до приведення акта до виконання); поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, спостереження); заключний (відмова у схваленні акта, скасування такого в ході перевірки) [9, с. 353].

За об'єктами застосування органами виконавчої влади контрольних повноважень можна вирізнити контроль за додержанням земельного законодавства:

- власниками земельних ділянок та землекористувачами стосовно забезпечення прав суб'єктів землекористування, у тому числі стосовно користування суміжними земельними ділянками (зокрема правил добросусідства);

- органами державної влади та органами місцевого самоврядування стосовно забезпечення свободи

суб'єктів землекористування від неправомірного втручання в їх діяльність;

- суб'єктами, що спричинили шкоду суб'єктам землекористування, щодо повного відшкодування завданої шкоди як матеріального, так і морального характеру;

- всіма суб'єктами правовідносин стосовно додержання ними вимог охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки як необхідної умови сталої та безперешкодної реалізації прав та обов'язків суб'єктами землекористування;

- суб'єктами землекористування стосовно виконання ними своїх прав та обов'язків як умови належного сталого та екологічно безпечного землекористування в Україні.

За сферою застосування контрольних повноважень органами виконавчої влади можна виділити такі різновиди контролю: щодо виявлення незаконних дій; щодо припинення порушень в сфері землекористування; щодо поновлення порушеного стану відносин землекористування; щодо відшкодування завданої шкоди тощо.

За відношенням до відносин землекористування, на забезпечення яких проводиться контролюючі заходи, можна виділити: зовнішній контроль (стосовно порушень прав землекористувачів з боку інших осіб, у тому числі органів місцевого самоврядування, органів влади чи їх посадових осіб) та внутрішній контроль (стосовно дотримання імперативних вимог земельного та природоохоронного законодавства самими суб'єктами землекористування).

Обсяг статті не дозволяє дослідити питання структури органів державного контролю та нагляду в сфері землекористування, проаналізувати нормативно-правове закріплення та ефективність контрольних та наглядових повноважень в цій сфері, вочевидь окреслені питання мають бути об'єктом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. *Про державний контроль за використанням та охороною земель* : Закон України : від 19.06.2003р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
2. *Обсуждение проблемы судебного права* // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 48-53.
3. *Большой юридический словарь*. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
4. *Энтин Л. М.* Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М: Юрид. лит., 1995. – 176 с.
5. *Руденко М.* Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С 29-30.
6. *Про* Міністерство екології та природних ресурсів України : Положення, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 / Президент України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.
7. *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
8. *Про* прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
9. *Кісіль З. Р.* Адміністративне право: навч. посіб. – 3-тє вид. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К. Алєрта : ЦУЛ, 2011. – 696 с.

Швец В. Д. Контроль та нагляд щодо додержання законів в сфері землекористування

Розглянута система контролю та нагляду щодо додержання законів в сфері землекористування, проаналізована законодавча база забезпечення законності в сфері земельних відносин в Україні.

Ключові слова: додержання законів, землекористування, контроль та нагляд, управлінське рішення, об'єкти та суб'єкти.

Швец В. Д. Контроль и надзор по соблюдению законов в сфере землепользования

В статье рассмотрена система контроля и надзора за соблюдением законов в сфере землепользования, проанализирована законодательная база обеспечения законности в сфере земельных отношений в Украины.

Ключевые слова: соблюдение законов, землепользования, контроль и надзор, управленческое решение, объекты и субъекты.

Shvets V. Control and supervision of the observance of laws in land use

The article describes the control and supervision of the observance of laws in the field of land use, analyzed the legal framework to ensure the rule of law in the sphere of land relations in Ukraine.

Key words: rule of law, land use, control and supervision, management decision, objects and subjects.