

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.34.12>

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Заїка Ігор Володимирович,
orcid.org/0009-0008-0472-0909
аспірант кафедри адміністративного,
господарського права
та фінансово-економічної безпеки
(Сумський державний університет,
м. Суми, Україна)

Статтю присвячено комплексному аналізу контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. У статті досліджено як теоретичні основи, так і правові засади здійснення контролю за використанням та охороною земель, проаналізовано систему органів, уповноважених здійснювати таку діяльність у сфері земельних відносин та зроблено акцент на роль органів місцевого самоврядування. Особлива увага приділена формам і методам контролю, зокрема використанню сучасних технологій.

Автор звертає увагу на необхідність подальшого удосконалення існуючих механізмів контрольно-наглядової діяльності, зважаючи на численні порушення у сфері землекористування, що спостерігаються в Україні попри наявність розгалуженої системи суб'єктів контролю.

Особливу увагу в статті приділено аналізу контрольно-наглядової діяльності органів місцевого самоврядування. Автор підкреслює, що ці органи реалізують свої повноваження через нормотворчі але не юрисдикційні адміністративні процедури, спрямовані на дотримання вимог законодавства щодо стану використання земель, виконання заходів щодо охорони земель.

У статті наведено порівняльний аналіз систем контрольно-наглядової діяльності в різних країнах, таких як США, Велика Британія, Канада, Німеччина, детально розглянуті особливості організації контролю за земельними відносинами в кожній з цих країн, виділено як спільні риси, так і відмінності.

На основі проведеного аналізу запропоновані шляхи вдосконалення системи контролю за використанням земельних ресурсів в Україні, в тому числі оптимізацію системи органів контролю, впровадження ризик-орієнтованого підходу, розширення застосування сучасних технологій та посилення ролі громадського контролю. Особливу увагу приділено доцільності децентралізації контрольно-наглядових функцій та інтеграції екологічних аспектів у систему контролю за земельними відносинами.

Стаття не лише узагальнює існуючі підходи до організації контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, але й пропонує конкретні шляхи вдосконалення системи заходів контрольно-наглядової діяльності в Україні на основі аналізу міжнародного досвіду.

Результати дослідження, які викладені в даній статті, можуть бути використані при розробці законодавчих ініціатив та вдосконаленні практики здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Ключові слова: земельні відносини, контрольно-наглядова діяльність, адміністративний контроль, земельні ресурси, використання земель, органи місцевого самоврядування, децентралізація, міжнародний досвід.

CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

Zaika Ihor Volodymyrovych,
orcid.org/0009-0008-0472-0909
Postgraduate Student at the Department
of Administrative, Commercial Law
and Financial and Economic Security
of the Educational and Research
(Sumy State University, Sumy, Ukraine)

The article is devoted to a comprehensive analysis of control and supervision activities in the field of land relations in Ukraine. The article examines the theoretical foundations and legal basis for exercising control over the use and protection of land, analyses the system of bodies authorised to carry out such activities with a special emphasis on the role of local self-government bodies. Particular attention is paid to the forms and methods of control, including the use of modern technologies.

The author draws attention to the need for further improvement of the existing mechanisms of control and supervision, given the numerous violations in the field of land use observed in Ukraine despite the existence of an extensive system of controlling entities. Particular attention is paid to the analysis of control and supervision activities of local self-government bodies.

The author emphasises that these bodies exercise their powers through rule-making and non-jurisdictional administrative procedures aimed at ensuring compliance with the requirements of the law regarding the state of land use, implementation of land protection measures, and availability of relevant documentation by landowners and land users.

The article provides a comparative analysis of control and supervision systems in different countries, in particular, in the USA, the UK, Canada and Germany. The author examines in detail the peculiarities of organising control over land relations in each of these countries, highlighting both common features and differences.

Based on the analysis, the author proposes ways to improve the control system in Ukraine, including optimisation of the structure of controlling bodies, introduction of a risk-oriented approach, expansion of the use of modern technologies and strengthening the role of public control. Particular attention is paid to the need for decentralisation of control and supervision functions and integration of environmental aspects into the system of control over land relations.

The article not only summarises the existing approaches to the organisation of control and supervision activities in the field of land relations, but also suggests specific ways to improve this system in Ukraine based on the analysis of international experience. The results of the study can be used in developing legislative initiatives and improving the practice of control and supervision in the field of land relations.

Key words: land relations, control and supervision activities, administrative control, land resources, land use, local self-government bodies, decentralization, international experience.

Земельні ресурси є фундаментальною основою національного багатства та економічного розвитку України. В умовах триваючої земельної реформи та лібералізації земельного ринку, питання ефективного контролю та нагляду в сфері земельних відносин набуває важливого значення. Земля є обмеженим та цінним ресурсом, тому контроль за її використанням має важливе значення для сталого розвитку держави та суспільства в цілому. Контрольно-наглядова діяльність у цій сфері є ключовим інструментом забезпечення законності, раціонального використання та охорони земель.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин є ключовим інструментом забезпечення законності, раціонального використання та охорони земель. Вона спрямована на запобігання порушенням земельного законодавства, виявлення незаконних дій та притягнення винних осіб до відповідальності. Проте, незважаючи на наявність розгалуженої системи суб'єктів контролю, в Україні досі спостерігаються численні порушення у сфері землекористування, що свідчить про необхідність подальшого удосконалення існуючих механізмів контрольно-наглядової діяльності.

Метою даної статті є комплексний аналіз сучасного стану контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, порівняння її з аналогічними системами в інших країнах та формування рекомендацій щодо її вдосконалення.

Аналіз актуальних наукових досліджень. Теоретичною основою дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі земельного права, державного управління та контролю. Зокрема, питання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин розглядали такі вчені, як В. Авер'янов, Г. Бистрик, А. Гетьман, Г. Дудич, М. Ковальський, П. Кулинич, А. Мартин, С. Мельничук, А. Мірошніченко, В. Носік, В. Пахомова, О. Світличний та інші. Разом з тим, враховуючи динамічні зміни у земельному законодавстві та практиці його застосування, тема дослідження потребує подальшого дослідження та актуалізації.

Методологічну основу дослідження складають загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема: діалектичний, системно-структурний, формально-логічний та порівняльно-правовий.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості їх використання для вдосконалення законодавства та практики здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, а також у навчальному процесі при викладанні відповідних дисциплін.

Виклад основного матеріалу. З аналізу Закону України «Про основні засади державного нагляду у сфері господарської діяльності» вбачається, що контрольна та наглядова діяльність уповноважених суб'єктів перебуває у взаємозв'язку між собою та є синонімією, тому доречно оперувати дефініцією «контрольно-наглядова діяльність».

На думку Бистрик Г. М., під контрольно-наглядовою діяльністю варто розуміти одну із основних правових форм діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених конституцією та законами повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженню режиму законності і правопорядку [1, с. 117–118].

Отже, для розуміння контрольно-наглядової діяльності уповноважених суб'єктів варто зрозуміти коло суб'єктів реалізації, предмет та об'єкт суспільних відносин, які виникають в процесі контрольно-наглядової діяльності та мету, на яку направлена така реалізація.

З теорії держави та права відомо, що об'єктами державного нагляду та контролю є діяльність юридичних і фізичних осіб, що здійснюється в межах встановлених норм.

Із аналізу норм Земельного кодексу України вбачається, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [2].

На думку Дмитренка С. М. земельні відносини – це самостійна група регульованих нормами законодавчих та підзаконних актів суспільноправових відносин, які: а) мають своїм об'єктом категорію національного значення та цінності – землю, а також всі виникаючі у зв'язку із використанням, володінням та управлінням останньою права; б) в обов'язковому порядку включають в перелік своїх учасників державу

в особі спеціально уповноважених державних органів та їх посадових осіб; в) допускають використання особливого, владно-імперативного інструментарію регулювання поведінки учасників, у тому числі контрольо-регулятивних заходів; г) мають фінансово-економічний аспект, який передбачає використання земель для отримання прибутків окремими суб'єктами, через що діяльність останніх повинна постійно контролюватись на предмет відсутності порушень правил та стандартів поводження із земельними ділянками [3, с. 38].

На думку автора статті, особливості адміністративного контролю за земельними відносинами зумовлені предметом, суб'єктним складом, та змістом правовідносин, які виникають у процесі реалізації державної політики. Так, наприклад, кожна категорія землі має свою соціально-економічну та екологічну специфіку. Суб'єкти земельних правовідносин індивідуально визначені і взаємно пов'язані між собою суб'єктивними правами та обов'язками. Зазначені відносини, перебувають під охороною держави та потребують державної волі щодо розпорядження землею, і як наслідок – ефективного адміністративного контролю.

Слушною є думка Пахомова В. В. з цього приводу, який до особливостей адміністративного контролю за земельними відносинами відносить адміністративно-правовий механізм регулювання земельних відносин та інструменти прямого впливу, такі як: інструменти нормативно-правового регулювання, інституціональні інструменти; адміністративно-контрольні інструменти; дозвільні інструменти [4, с. 171].

Більшість адміністративістів, у тому числі А. Гетьман, Г. Дудич, М. Ковальський, розрізняли такі види адміністративного контролю, як законодавчий, організаційний, інституційний.

В. Б. Авер'янов виокремлював наступні види контролю, а саме: загальний, спеціальний (за характером і обсягом контрольних повноважень), попередній, поточний (оперативний), наступний (за часом проведення), зовнішній, внутрішній (за характером організаційних зв'язків контролюючого суб'єкта з підконтрольним об'єктом), державний, громадський (за суб'єктом здійснення) [5, с. 98].

При цьому, проаналізувавши чинне законодавство вбачається, що контрольо-наглядову діяльність у сфері земельних відносин здійснюють державні, самоврядні та громадські суб'єкти, які наділені різним обсягом тотожних контрольо-наглядових повноважень.

Відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» 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 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 [6].

Питання контрольо-наглядової діяльності у сфері земельних відносин із боку державних органів розкрито досить глибоко на науковому рівні, тому свою увагу я хочу зосередити на контрольо-наглядовій діяльності органів місцевого самоврядування.

З аналізу норм адміністративного законодавства вбачається, що органи місцевого самоврядування в Україні реалізують свої повноваження через нормотворчі та не юрисдикційні адміністративні процедури, які спрямовані на дотримання вимог

законодавства щодо стану використання земель, виконання заходів щодо охорони земель; наявності у землевласників і землекористувачів проектної документації та документів, які підтверджують право власності на земельні ділянки та їх цільове призначення.

Питання контролю в сфері земельних відносин США врегульовано як на федеральному, так і на рівні штатів, особливо, коли мова йде про оцінку земельних ресурсів, перевірку дотримання законодавства в сфері охорони земель, та забезпечення відповідної якості ґрунтів. Основним органом на федеральному рівні є Бюро управління земельними ресурсами (Bureau of Land Management), яке відповідає за управління державними землями та їх охорону. Окремі штати мають власні закони та органи, що контролюють використання приватних земельних ділянок. У США контрольно-наглядова діяльність є більш децентралізованою, ніж в Україні, що дозволяє краще враховувати регіональні особливості [7].

На території Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії діють регіональні нормативно-правові акти, які визначають розмір та порядок отримання земельної ділянки фізичними особами та окремими фермерськими господарствами, а головне – регулюють відносини щодо землеволодіння, охорони земель, встановлюючи повноваження регіональних державних органів у цій сфері [8, с. 167].

У Канаді контроль за земельними відносинами також здійснюється на провінційному рівні. Органи контролю кожної провінції відповідають за нагляд за використанням земель, при цьому федеральні органи, такі як Міністерство навколишнього середовища та зміни клімату, здійснюють контроль за охороною земель, які належать державі. У Канаді існує чітке розмежування між приватними та державними землями, що впливає на характер наглядової діяльності [8, с. 164].

У Німеччині земельні відносини регулюються на рівні федеральних земель (Bundesländer), кожна з яких має власні органи контролю за використанням землі. Окрім цього, важливу роль відіграє Федеральне агентство з охорони природи (Bundesamt für Naturschutz), яке контролює дотримання природоохоронного законодавства. Законодавча база Німеччини націлена на інтеграцію екологічних аспектів у контроль за земельними відносинами, що відрізняє її від інших країн [9].

Таким чином, аналіз систем контрольно-наглядової діяльності в різних країнах дозволяє виділити декілька спільних рис:

- 1) децентралізація контрольно-наглядових функцій у більшості країн;
- 2) використання різних підходів до контролю за приватними та державними землями;
- 3) акцент на екологічні аспекти у сфері охорони земель.

Однак, існують і суттєві відмінності, зокрема в ступені інтеграції екологічних та економічних інтересів при контролі за використанням земель. Наприклад, у Німеччині значно більшу роль відіграє захист довкілля, тоді як у США та Канаді спостерігається більша увага до економічного використання земельних ресурсів.

Для України важливим напрямом реформування системи контролю за земельними відносинами може бути впровадження децентралізації та посилення ролі місцевих органів влади на рівні громад. Також доцільним є інтегрування екологічних стандартів та практик, що успішно діють у Німеччині, до національного законодавства. Застосування цифрових технологій, таких як супутниковий моніторинг та геоінформаційні системи, може значно підвищити ефективність нагляду за використанням земель.

Висновуючи вищевикладені практики для підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності пропонується вжиття заходів з:

- оптимізації структури контролюючих органів, з метою чіткого розмежування їх повноваження;
- впровадження ризик-орієнтованого підходу до планування перевірок;
- впровадження до застосування надсучасних технологій та систем автоматизованого моніторингу за станом використанням та охороною земель;
- посилення ролі громадського контролю задля забезпечення прозорості контрольних процедур;
- розробки чітких критеріїв оцінки ефективності контрольно-наглядової діяльності.

Іншим важливим напрямком є вивчення та адаптація міжнародного досвіду, зокрема практик країн ЄС, щодо організації контролю у сфері земельних відносин.

Реалізація запропонованих заходів дозволить суттєво підвищити ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що сприятиме зміцненню законності, раціональному використанню та охороні земельних ресурсів України. Подальші дослідження в цій сфері мають бути спрямовані на розробку конкретних механізмів впровадження запропонованих змін та оцінку їх впливу на стан земельних відносин в Україні.

Висновки. Контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин є одним з ключових інструментів забезпечення раціонального використання та охорони земель в Україні. Незважаючи на наявність розгалуженої системи суб'єктів контролю, в Україні досі спостерігаються численні порушення у сфері землекористування, що свідчить про необхідність удосконалення існуючих механізмів. Здійснений аналіз міжнародного досвіду виявив спільні риси та відмінності в організації контролю за земельними відносинами, зокрема тенденцію до децентралізації та посилення екологічних аспектів використання земель. Виснувано, що досвід інших країн свідчить про необхідність децентралізації та інтеграції екологічних аспектів до системи контролю. Для України актуальним є реформування системи нагляду з врахуванням світових тенденцій та децентралізація, що сприятиме сталому розвитку земельних відносин. Для підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності в Україні запропоновано низку заходів, реалізація яких сприятиме зміцненню законності, раціональному використанню та охороні земельних ресурсів. Подальші дослідження контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин мають бути спрямовані на розробку конкретних механізмів впровадження яких повинно мати позитивний вплив на стан земельних відносин в Україні.

Список використаних джерел:

1. Бистрик Г. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. № 46. С. 115-123. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/8978> (дата звернення: 29.09.2024).
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 29.09.2024).
3. Дмитренко С. М. Адміністративно-правове забезпечення самоврядного контролю у сфері земельних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2011. 242 с.
4. Пахомов В. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: поняття, завдання та функції. *Форум права*. 2015. № 3. С. 167-172. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&am p;P21DBN=UJRN&am p;Z21ID=&am p;S21REF=10&am p;S21CNR=20&am p;S21STN=1&am p;S21FMT=ASP_meta&am p;C21COM=S&am p;2_S21P03=FILE=&am p;2_S21STR=FP_index.htm_2015_3_31 (дата звернення: 29.09.2024).

5. Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник / ред. В. Авер'янов. Київ, 2004. Т. 1 : Загальна частина.
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 28.09.2024).
7. Bureau of Land Management. URL: <https://www.blm.gov>.
8. Ступень М., Гулько Р., Микула О. Теоретичні основи державного земельного кадастру : Навч. посіб. Львів : Новий Світ-2000, 2006. 336 с.
9. Bundesamt für Naturschutz. URL: <https://www.bfn.de/> (дата звернення: 29.09.2024).
10. Мельничук С. Контрольна правозастосовна форма реалізації функцій сучасної держави Україна: теоретичні питання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 3. С. 3–6. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/3/3.pdf> (дата звернення: 29.09.2024).
11. Адміністративне право України (загальна частина) / ред. О. Остапенко. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.