

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

ДМИТРЕНКО Сергій Миколайович - здобувач Закладу вищої освіти «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

<https://orcid.org/0000-0003-2408-0212>

УДК: 342.95 (477)

DOI 10.32782/LAW.2020.3.34

Наголошено, що зазвичай контроль пов'язують із діяльністю держави, проте, в окремих сферах формуються особливі, нетипові різновиди вказаної категорії, характеристика та зміст яких диктовано специфікою суб'єктного складу такого контролю, типом самих суспільних відносин, предметом та межами контрольно-наглядової діяльності, тощо. Зокрема, у сфері земельних відносин існує контроль самоврядний, поняття та особливості якого в науковій літературі є малодослідженим.

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

З'ясовано, що в своїй різноманітності наукові визначення самоврядного контролю в сфері земельних відносин є набагато ширшими за законодавче тлумачення, та відкривають багато специфічних ознак цієї категорії. Комплексний аналіз всіх доктринальних позицій дозволив виділити спільні риси та побудувати єдине, основоположне визначення самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Констатовано, що самоврядний контроль у сфері земельних відносин – це спеціальний напрям діяльності органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних

та обласних рад та їх виконавчих органів), який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею.

Ключові слова: контроль, самоврядний контроль, земельні відносини, правове регулювання.

Постановка проблеми

«Жодна людська істота не є настільки досконалою, щоб не потребувати контролю ззовні» – влучно і цілком справедливо відзначила М. Фрай [1]. Дана цитата якнайкраще характеризує невід'ємну важливість та користь контролю за різними напрямками суспільної діяльності. Варто наголосити, що на сьогоднішній день, контроль є ключовим атрибутом у багатьох сферах суспільних відносин. Як правило, контроль пов'язують із діяльністю держави, проте, в окремих сферах формуються особливі, нетипові різновиди вказаної категорії, характеристика та зміст яких диктовано специфікою суб'єктного складу такого контролю, об'єктом таких суспільних відносин, предметом та межами контрольно-наглядової діяльності, тощо. Зокрема, у сфері земельних відносин, існує контроль самоврядний, поняття та особливості якого становлять окрему наукову проблему.

Стан дослідження проблеми

Контроль в усіх його формах неодноразово ставав предметом наукових пошуків багатьох представників не лише з галузі адміністративного права, а й інших галузевих дисциплін. Так, до прикладу, проблема змісту та особливостей контрольної діяльності знаходила комплексне опрацювання в дослідженнях А.М. Тарасова, Ю.С. Шемшученко, С.В. Бардаша, Н.М. Малюги, Н.І. Петренко, В.Б. Авер'янова, Б.Ф. Усача, Ф.М. Русинова, С.С. Вітвіцького, І.В. Бойко, І.А. Білобжецького, М.С. Студенікіної, В.М. Парашука та багатьох інших. Незважаючи на високий рівень актуальності такий різновид контролю як самоврядний, а тим більше у сфері земельних відносин, комплексної оцінки та опрацювання на сьогоднішній день не отримав.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб з'ясувати поняття та встановити особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин. Досягнення зазначеної мети передбачає виконання таких завдань: розкрити сутність категорії «контроль» та притаманні їй особливості; по-друге, встановити ключові ознаки самоврядного контролю в галузі земельних відносин; по-третє, розкрити зміст самоврядного контролю в сфері земельних відносин.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що стаття є однією із перших спроб комплексно розкрити поняття, зміст та особливості самоврядного контролю у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу

Безперечно, контроль самоврядний – це самостійний, в окремі частині унікальний вид контролю. Проте, йому також притаманні юридичні аспекти контролю в загальнотеоретичному змісті. Зазначимо, що етимологія слова «контроль» є досить широкою, адже включає декілька іншомовних слів. Як правило, вчені зауважують про латинське походження терміну, адже ще за часів Августа Октавіана в усіх

провінціях Стародавнього Риму було створено фінансові установи, до компетенції яких належав контроль щодо своєчасності надходження податків, оцінювання й визначення податкових внесків общин [2, с. 314].

Безпосередньо юридичне тлумачення поняття «контроль» можна знайти у Юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученко, де цю категорію розглядають, як систему відносин з приводу систематичного спостереження і перевірки ходу функціонування відповідного об'єкта деякого суспільного, виробничого або іншого процесу контролюючими органами, установами, уповноваженими особами з метою встановлення відхилень об'єкта контролю від заданих параметрів [3]. Подібну точку зору підтримує В.М. Гаращук. На думку вченого, контроль являє собою систему відносин між взаємозалежними учасниками, контролюючим та підконтрольним суб'єктами, де перший може втручатись в оперативну діяльність другого з метою реалізації заходів із перевірки стану виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку [4]. На думку Г.Г. Зайкова, за допомогою контролю вирішуються наступні управлінські завдання: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, регламентуючих діяльність державних органів та інших об'єктів управління; досягнення своєрідності і якості виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; своєчасне прийняття заходів до усунення виявлених в процесі контролю недоліків; виявлення передового досвіду і впровадження його в практику роботи; сприяння правильному підбору й розстановці кадрів, своєчасне попередження їх від помилок; здійснення необхідної допомоги підпорядкованим апаратам та працівникам [5].

Таким чином, спираючись на викладене, ми дійшли висновку, що контроль, незалежно від того, в якій сфері суспільних відносин він здійснюється, – це здійснювана у визначеному порядку діяльність уповноважених законодавством суб'єктів,

яка за допомогою використання сукупності нормативно визначених інструментів та засобів, спрямована на оцінку та перевірку стану дотримання підконтрольними об'єктами норм чинного законодавства, з метою забезпечення відповідності їх діяльності встановленим правилам, стандартам, вимогам та нормам.

Проте, зміст контролю може змінюватись відповідно до сфери, в якій його реалізують. Так, самоврядний контроль – це лише один з різновидів контролю в земельній сфері, відповідно до норм чинного законодавства. Звернемо увагу на Главу 32 Земельного кодексу України від 25.10.2001 №2768-III, що має назву «Контроль за використанням та охороною земель» [6]. В положеннях останньої закріплено, що контроль за використанням та охороною земель здійснюється державою, громадськістю, а також органами місцевого самоврядування. Так, державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [6].

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

печує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідною радою [6].

Щодо змісту самоврядного контролю то він належним чином не регулюється. З цього приводу в статті 189 лише зазначено: «Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами» [6].

Недосконалість чинного законодавства в аспекті визначення поняття самоврядного контролю неодноразово намагались виправити науковці, які досліджували особливості цієї категорії в сфері земельних відносин, а також інших напрямках суспільної діяльності.

Зауважимо, що у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «самоврядний» визначається як той, який самостійно вирішує питання внутрішнього управління [7]. Досліджуючи самоврядний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні, О.М. Музичук визначає його, як діяльність органів місцевого самоврядування із перевірки дотримання правоохоронними органами на підвідомчій їм території земельного, будівельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства та законодавства з питань охорони довкілля, під час якої вони не втручаються в їх оперативно-розшукову, слідчу, кримінально-процесуальну та адміністративну діяльність [8, с.47].

Водночас, в сфері земельних відносин поняття самоврядного контролю має декілька визначень, як широкого, так і вузького змісту. Наприклад, широкою позиції з приводу визначення змісту самоврядного контролю в контексті земельних відносин дотримуються А.М. Мірошніченко та Р.І. Марусенко. Науковці обстоюють думку про те, що самоврядний контроль – це особлива політична лінія діяльності органів місцевого самоврядування за наступними напрямками: збереження ґрунтів, їхніх корисних властивостей, насамперед родючості, максимально можливе запобігання втрат і виснаження сільськогосподарських земель, обмеження відведення продуктив-

них земель для несільськогосподарських потреб; попередження й усунення причин, що призводять до деградації, забруднення та засмічення земель небезпечними відходами людської діяльності, порушення й знищення ґрунтів і збіднення екосистем тощо [9].

Також широку концептуальну позицію пропонує у своїх працях С.І. Хом'яченко, яка виділяє поняття самоврядного контролю у сфері земельних відносин, крізь призму співвідношення даної категорії із контролем державним. Так, вчена наголошує: «державний і самоврядний контроль за використанням та охороною земель мають спільну мету, яка полягає у забезпеченні охорони земель як основного національного багатства. Тому, на наш погляд, співвідношення між державним і самоврядним контролем за використанням та охороною земель не слід розглядати через призму субординації, за якої один вид контролю – державний – має домінуюче значення, а самоврядний контроль за використанням та охороною земель є підпорядкованим державному. Обидва види контролю є рівноправними. Різниця між ними полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель. Таким чином, вищевикладене дає підстави для визначення поняття самоврядного контролю за використанням та охороною земель як сукупності здійснюваних органами місцевого самоврядування організаційно-правових заходів, спрямованих на виявлення стану використання земель комунальної власності, та вжиття заходів до виконання землекористувачами вимог законодавства про раціональне використання і охорону земель та припинення виявлених земельних правопорушень» [10, с.168 – 169].

Нарівні із окресленими визначеннями, існують більш вузькі трактування самоврядного контролю у сфері земельних відносин. Наприклад, О.Я. Крассов відмічає, що самоврядний контроль у сфері земельних відносин – це діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах [11, с.246].

Висновки

Отже, в своїй різноманітності наукові визначення самоврядного контролю у сфері земельних відносин є набагато ширшими за законодавче тлумачення, та відкривають багато специфічних ознак цієї категорії. Комплексний аналіз всіх доктринальних позицій дозволив виділити спільні риси та побудувати єдине, основоположне визначення самоврядного контролю у сфері земельних відносин. На наш погляд – це спеціальний напрям діяльності органів місцевого самоврядування, який включає в себе спеціальний нормативно-визначений інструментарій аналізу, оцінки та впливу (методів та засобів), що реалізуються з метою забезпечення відповідності вимогам законодавства діяльності суб'єктів земельних відносин із приводу охорони землі, а також володіння, користування та розпорядження нею.

Література

- 1) Фрай М. Болтливый Мертвец / М. Фрай // Издат.-во. Амфора. 2005. 192 с.
- 2) Фасмер М. Етимологічний словник російської мови: в 4 т. / Пров. з ним. О.М. Трубачевим. Москва: Прогрес, 1964-1973. Т. 4. 855 с.
- 3) Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр.енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.
- 4) Адміністративне право України. (Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гара-

щук та ін.); За ред. Ю.П. Битяка. Х.: Пра-
во, 2000. 520 с.

5) Рибницький Г.В. Колективний договір в умовах ринкової економіки : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Рибницький Геннадій Валентинович. Х., 2005. 176 с.

6) Земельний кодекс України: закон від 25.10.2001 №2768-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. №3. ст.27.

7) Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.

8) Рувін О.Г. До визначення поняття самоврядного контролю за діяльністю судово-експертних установ / О.Г. Рувін // Актуальні питання функціонування системи кримінальної юстиції України. 2020. С.46–49.

9) Кравченко Т. А. Самоврядний контроль у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / Т. А. Кравченко. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. С.121–124.

10) Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дисертація / С.І. Хом'яченко // Київ: Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2004. 207 с.

11) Крассов О. Я. Земельное право современной России : учеб. пособие / О. Я. Крассов. М. : Дело, 2003. 624 с.

SUMMARY

It is emphasized that control is usually associated with the activities of the state, however, in some areas are formed special, atypical varieties of this category, the characteristics and content of which are dictated by the specifics of the subject of such control, the type of public relations, the subject and limits of control , etc. In particular, in the field of land relations there is self-governing control, the concept and features of which in the scientific literature is poorly understood.

It is argued that control, regardless of in which area of public relations it is carried out - is carried out in a certain manner the activities of authorized entities, which through the use of a set of regulatory tools and means to assess and verify compliance with controlled objects of current legislation, in order to ensure compliance of their activities with established rules, standards, requirements and norms.

It has been found that in their diversity, the scientific definitions of self-government control in the field of land relations are much broader than the legal interpretation, and reveal many specific features of this category. A comprehensive analysis of all doctrinal positions allowed us to identify common features and build a single, fundamental definition of self-government control in the field of land relations.

It is stated that self-government control in the field of land relations is a special area of activity of local governments (village, settlement, city, district and regional councils and their executive bodies), which includes special regulatory tools for analysis, evaluation and impact (methods and means) that are implemented in order to ensure compliance with the requirements of the legislation of the subjects of land relations regarding the protection of land, as well as possession, use and disposal.

Key words: control, self-government control, land relations, legal regulation.