

УДК 342.95:349.4

Юрій ШПАК

аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України, вул. Героїв оборони, 15, м. Київ, Україна, 03041

ORCID: 0000-0002-2203-8451

DOI: 10.32782/LST/2023-2-4

Бібліографічний опис статті: Шпак, Ю. (2023). Контроль (нагляд) у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Law. State. Technology*, 2, 25–29, doi: 10.32782/LST/2023-2-4

КОНТРОЛЬ (НАГЛЯД) У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

В статті розкрито юридичну природу контролю (нагляду) у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні. Доведено, що це головний інструмент публічного адміністрування, основним призначенням якого є виявлення невідповідностей використання земель сільськогосподарського призначення діючому законодавству на всіх стадіях обігу земель, який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації з гарантіями забезпечення законності та справедливості в системі адміністративних судів, юридичними наслідками якого є адміністративні акти сприятливого, відновлювального чи карного характеру. З'ясовано, що контроль (нагляд) є одним з головних інструментів публічного адміністрування, який має в адміністративному арсеналі суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення. Основне призначення публічного контролю полягає у виявленні невідповідностей використання земель сільськогосподарського призначення діючому законодавству. Публічний контроль (нагляд) здійснюється суб'єктами владних повноважень виключно в межах засади законності їх діяльності, у порядок і спосіб перебачений Конституції і законами України, іншими словами у межах наданої законодавством компетенції. Доведено, що, як правило, заходи публічного контролю закінчуються прийняттям позитивного чи негативного рішення, стосовно певних осіб адміністративного акту. Несприятливі для осіб рішення, які приймаються по результатах контролю за землями сільськогосподарського призначення обґрунтовуються виключно аргументами порушення конкретної норми діючого законодавча (земельного, екологічного, адміністративного чи цивільного (господарського), зміст яких не підлягає розширеному трактуванню. Рішення винесені в ході здійснення контрольних заходів суб'єктами владних повноважень щодо земель сільськогосподарського призначення можуть бути оскаржені в системі адміністративного судочинства, що здійснюється у відповідності до принципу верховенства права.

Ключові слова: адміністративний акт, верховенство права, відновлення, законодавство, запобігання, покарання, суб'єкт публічної адміністрації.

Yurii SHPAK

PhD Student in Law, National University of Bioresources and Nature Management of Ukraine, Heroes of Defense str., 15, Kyiv, Ukraine, 03041

ORCID: 0000-0002-2203-8451

DOI: 10.32782/LST/2023-2-4

To cite this article: Shpak, Yu. (2023). Kontrol (nahliad) u sferi administratyvno-pravovoho zabezpechennia okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia v Ukraini [Control (supervision) in the field of administrative and legal protection of agricultural lands in Ukraine]. *Law. State. Technology*, 2, 25–29, doi: 10.32782/LST/2023-2-4

CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF AGRICULTURAL LANDS IN UKRAINE

The article reveals the legal nature of control (supervision) in the field of administrative and legal protection of agricultural lands in Ukraine. It has been proven that this is the main tool of public administration, the main purpose of which is to identify inconsistencies in the use of agricultural lands with current legislation at all stages of land circulation, which are authorized to those subjects of public administration with guarantees of legality and justice in the administrative court systems, legal consequences, which are administrative acts of a favorable, restorative, or punitive nature. It has been found that control (supervision) is one of the main tools of public administration, which is

in the administrative arsenal of subjects of public administration, which include administrative and legal support for the protection of agricultural lands. The main detection of the public purpose of control is carried out by eliminating inconsistencies in the use of agricultural land with the current legislation. Public control (supervision) is carried out by subjects of power within the framework of protecting the legality of their activities, in the manner and manner of the Constitution and laws of Ukraine, in other words within the competence of state legislation. It has been proven that, as a rule, public control measures end with the application of positive or negative assistance to certain persons of the administrative act. Decisions that are not favorable for individuals, which are made because of the control of agricultural lands, are justified by arguments of violation of specific and legislative norms (land, environmental, administrative or civil (economic)), the content of which is not subject to the tract of extended application. objects of authority over agricultural land can be appealed in the system of administrative proceedings, which is created in accordance with the principle of the right of supremacy.

Key words: administrative act, legislation, prevention, punishment, restoration, Rule of Law, subject of public administration.

Вступ. В адміністративному праві комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування є контроль, як вид публічної діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Основне призначення контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта певним правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування (Правоторова, 2023). Не є виключенням із наведеної теорії адміністративного права суспільні відносини які виникають у сфері публічного контролю (нагляду) який здійснюється в процесі адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні.

В умовах продовження земельної реформи публічний контроль стає основним інструментом запобігання порушення прав власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення та загального публічного інтересу суспільства. Все це вимагає по-новому здійснити науковий аналіз аналізованої сфери з позиції сучасної теорії і практики адміністративного права та процесу.

Стан дослідження. До проблеми адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні звертали свою увагу вчені-правники. Серед них найбільш вагомий внесок зробили О. Артеменко, А. Брунь, О. Вівчаренко, В. М. Гаврилюк, В. Галуцько, Р. Гнідан, Р. Гнідан, Н. Грабовець, С. Губарєв, Ю. Губенко, М. Дейнега, Р. Ємець, О. Гафурова, В. Єрмоленко, Т. В. Завгородня, М. Золотарьова, Ю. Краснова, І. Ковальчук, Т. Кондратюк, О. Кулинич, В. Курило, К. Кучерук, В. Курило, А. Мартин, Л. Мілько, Н. Новак, О. Правоторова, О. Снідевич, С. Слюсаренко, О. Стець, О. Піддубний, К. Тоцька, А. Третьяк, О. Уразовська, В. Уркевич, С. Хом'яченко, І. Цвігун, В. Циплухіна, Ю. Шовкун, В. Шка-

рупа, О. Яра та ін. Проте безпосередньо зазначені вчені аналізованою нами проблематикою не займалися, а зосереджували свої зусилля на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії права та чинного вітчизняного адміністративного законодавства з'ясувати місце і роль контролю (нагляду) у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Результати дослідження. Українські енциклопедичні знання доводять, що контроль – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось (Контроль. Словник української мови, 2023). Сутність публічного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні (Правоторова, 2023). Згідно з Законом України 5 квітня 2007 р. № 877-V державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Заходи державного нагляду (контролю) – це планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок,

ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом (Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (2007). Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб (Правоторова, 2023).

Наприклад, Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області, як орган, уповноважений розпоряджатися земельними ділянками сільськогосподарського призначення, в результаті контрольних заходів виявив порушення Особами 1-3 норм земельного законодавства через використання спірних земельних ділянок не за цільовим призначенням, що порушує інтереси держави у сфері контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення та погіршило стан родючості ґрунтів і фактично призвело до знищення сільськогосподарських угідь. Такі дії суб'єкта публічної адміністрації були визнані адміністративним судом законними, адже інспектор Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області мав повноваження проводити перевірки з питань дотримання законодавства про охорону земель, надавати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель, складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення на території Миколаївської області. В цілому наслідками проведених заходів позапланового контролю уповноваженого на це законом суб'єкта владних повноважень було примусово припинення судом права власності відповідачів на спірні земельні ділянки, скасування виданих їм свідоцтв, та покладення на них зобов'язати повернути ці ділянки у власність держави (Постанова Великої Палати Верховного Суду у складі Верховного суду, 2022).

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є такі: мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного адміністрування визначених законо-

давством положень адміністративно-правових режимів; органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України; у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб (Правоторова, 2023).

Вагома увага у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III присвячена аналізованій категорії, в розумінні того, що контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. 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. Державний контроль за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, також здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю (Земельний кодекс України, 2001).

У певній мірі положення профільного Кодексу від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III деталізовані в спеціальному Законі України від 19 червня 2003 р. № 962-IV «Про охорону земель». Публічний контроль при здійсненні адміністративних заходів щодо охорони земель поділяється на державний та громадський. 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. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю. Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюють громадські інспектори, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, 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, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища (Про охорону земель, 2003).

До компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у галузі земельних відносин, належить здійснення державного контролю за додержанням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, створеними та зареєстрованими відповідно до законодавства іноземної держави, вимог законодавства про використання та охорону земель щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; додержання правового режиму використання територій водоохоронних зон, прибережних захисних смуг та пляжних зон (Земельний кодекс України, 2001).

Здійснення громадського контролю є важливим інструментом боротьби з корупцією в державному управлінні. Через контроль громадян можуть бути виявлені недоліки і порушення

в діяльності владних структур, що може призвести до запровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією та підвищення якості управління містом або селищем. При здійсненні громадського контролю важливо використовувати відкриті реєстри та бази даних, де можна знайти інформацію про власників земельних ділянок, їх призначення та стан реєстрації. Для цього можна скористатися системою державного земельного кадастру, базою даних "Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", системою електронного документообігу в органах державної влади та іншими ресурсами. Державний земельний кадастр містить важливу інформацію про всі земельні ділянки. Він містить інформацію про власника ділянки, її площу, призначення та інші дані. Це дає можливість громадськості перевіряти правильність використання земельних ділянок та виявляти можливі порушення (Громадський контроль за використанням земель, 2022).

Висновки. Все вище викладене дає можливість побудувати узагальнення щодо місця і ролі контролю (нагляду) у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні:

- контроль (нагляд) є одним з головних інструментів публічного адміністрування, який мають в адміністративному арсеналі суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення;

- основне призначення публічного контролю полягає у виявленні невідповідностей використання земель сільськогосподарського призначення діючому законодавству;

- публічний контроль (нагляд) здійснюється суб'єктами владних повноважень виключно в межах засади законності їх діяльності, у порядку і спосіб перебачений Конституції і законами України, іншими словами у межах наданої законодавством компетенції;

- як правило заходи публічного контролю закінчуються прийняття позитивного чи негативного сприяння стосовно певних осіб адміністративного акту;

- несприятливі для осіб рішення, які приймаються по результатам контролю за землями сільськогосподарського призначення обґрунтовуються виключно аргументами порушення конкретної норми діючого законодавства (земельного, екологічного, адміністративного чи цивільного (господарського), зміст якого не підлягають розширеному трактуванню;

- рішення винесені в ході здійснення контрольних заходів суб'єктами владних повноважень

щодо земель сільськогосподарського призначення можуть бути оскаржені в системі адміністративного судочинства, що здійснюється у відповідності до принципу верховенства права;

– це надає практично можливість приватним власникам земельних ділянок (орендарям) здійснювати використання земель сільськогосподарського призначення у будь який спосіб, що прямо не заборонений законом.

Отже, контроль (нагляд) у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення в Україні

це головний інструмент публічного адміністрування, основним призначення якого є виявленні невідповідностей використання земель сільськогосподарського призначення діючому законодавству на всіх стадіях обігу земель, який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації з гарантіями забезпечення законності та справедливості в системі адміністративних судів, юридичними наслідками якого є, як правило, адміністративні акти сприятливого, відновлювального чи карного характеру.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Правоторова О. Контроль і нагляд. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. 2023. Київ : «Видавництво Людмила». С. 339.
2. Контроль. Словник української мови. 2023. Словник української мови : в 11 томах. Том 4, 1973. С. 271. <http://sum.in.ua/s/kontrolj>
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (2007). Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. № 29. Ст. 389.
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду у складі Верховного суду (2022). (Справа N 477/2330/18). *Ligazakon*. https://verdictum.ligazakon.net/document/109390160?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03&_ga=2.205962835.1736221725.1689148001-315017517.1689148001#_gl=1*3qsudz*_gcl_au*MzE0NDAwOTU2LjE2ODkxNDgwMDA
5. Земельний кодекс України. 2001. *Відомості Верховної Ради України*. № 3–4. Ст. 27.
6. Про охорону земель. 2003. Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. № 39. Ст. 349.
7. Громадський контроль за використанням земель (2022). *Інформаційне агентство «Антикорупційна правозахисна рада»*. <https://com1.org.ua/hromadskyj-kontrol-za-vykorystanniam-zemel/>

REFERENCES:

1. Pravotorova O. (2023). Kontrol i naglyad. Administrative pravo ta administrativnij proces Ukraini v umovah voyennogo stanu. [Control and supervision]. Administrative law and the administrative process of Ukraine under martial law: a collective monograph / by General ed. V. Felika, V. Kurila. Kyiv : Lyudmila Publishing House. S. 339. [in Ukrainian].
2. Kontrol. Slovnik ukrajinskoyi movi (2023). [Control. Dictionary of the Ukrainian language] Dictionary of the Ukrainian language : in 11 volumes. Volume 4, 1973. P. 271. <http://sum.in.ua/s/kontrolj> [in Ukrainian].
3. Pro osnovni zasadi derzhavnogo naglyadu (kontrolyu) u sferi gospodarskoyi diyalnosti (2007). [On the basic principles of state supervision (control) in the field of economic activity]. Law of Ukraine dated April 5, 2007 No. 877-V Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 29. Article 389. [in Ukrainian].
4. Postanova Velikoyi Palati Verhovnogo Sudu u skladi Verhovnogo sudu (2022). [Resolution of the Grand Chamber of the Supreme Court as part of the Supreme Court]. (Case No. 477/2330/18). *Ligazakon*. https://verdictum.ligazakon.net/document/109390160?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03&_ga=2.205962835.1736221725.1689148001-315017517.1689148001#_gl=1*3qsudz*_gcl_au*MzE0NDAwOTU2LjE2ODkxNDgwMDA. [in Ukrainian].
5. Zemelnij kodeks Ukraini (2021). [Land Code of Ukraine]. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. No. 3–4. Article 27. [in Ukrainian].
6. Pro ohoronu zeme (2003). [About land protection]. Law of Ukraine. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. No. 39. Art. 349/ [in Ukrainian].
7. Gromadskij kontrol za vikoristanniam zemel (2022). [Public control over land use]. Information agency "Anti-corruption Human Rights Council". <https://com1.org.ua/hromadskyj-kontrol-za-vykorystanniam-zemel/> [in Ukrainian].