

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

БУГА Володимир - декан факультету №4 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0655-5256>

ЧОРНА Марина - доцент кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління факультету №4 Донецького державного університету внутрішніх справ, доктор філософії в галузі права

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3679-6130>

САХНО Артем - доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2 Донецького державного університету внутрішніх справ кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1260-1212>

УДК 342.95

DOI: <https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.42>

У статті визначено сутність та зміст контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель. Розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму здійснення цієї діяльності. Наголошено на необхідності вдосконалення правового регулювання контрольно-наглядової діяльності органів публічного адміністрування у сфері охорони земель, шляхом чіткого розмежування повноважень, що належать до контролю та нагляду. Запропоновано уточнити назву Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V, змінюючи її на «Про основні засади державного контролю та нагляду у сфері господарської діяльності». Обґрунтовано доцільність доповнення статті 1 цього закону визначеннями термінів «наглядова діяльність» та «контрольна діяльність». Встановлено, що моніторинг земель, як правова категорія, є специфічним різновидом контрольно-наглядової діяльності, ориєнтованим на систематичне спостереження та аналіз стану земельних ресурсів. Виокремлено відмінності моніторингу від контролю, адже останній включає безпосереднє втручання в діяльність господарюючих суб'єктів та можливість вжиття обов'язкових для

виконання вказівок. Доведено ідентичність моніторингу та адміністративного нагляду, оскільки в обох випадках основний акцент робиться на спостереженні та зборі інформації, без прямого втручання в оперативну діяльність суб'єкта, що дозволяє вважати моніторинг однією з форм адміністративного нагляду, спрямованого на попередження порушень та підтримання належного стану земельних ресурсів.

Ключові слова: адміністративне право, контрольно-наглядова діяльність, охорона земель, органи публічного адміністрування, повноваження, моніторинг, господарюючі суб'єкти, адміністративний нагляд.

Постановка проблеми

Охорона земель є ключовим елементом національної безпеки, продовольчої стабільності, сталого розвитку аграрного сектору та збереження національного природного ресурсу. У зв'язку з цим контрольно-наглядова діяльність у цій сфері набуває особливого значення як правовий і організаційний механізм забезпечення дотримання вимог земельного законодавства.

Слід наголосити, що ефективне функціонування системи контролю виступає ключовим чинником забезпечення дотримання

суб'єктами правовідносин у земельній сфері вимог чинного законодавства. Контрольна діяльність у сфері охорони земель характеризується багатоманітністю форм та механізмів, серед яких особливе значення належить моніторингу дотримання законодавства у сфері землеустрою та землекористування. Саме цей вид контролю дозволяє оперативно виявляти порушення, реагувати на виявлені проблеми та сприяти підвищенню рівня правової дисципліни у сфері використання й охорони земель. У зв'язку з цим одним із пріоритетних напрямів правотворчої діяльності має стати розроблення ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення контролю та нагляду у сфері земельних відносин, що дозволить підвищити ефективність управління земельними ресурсами на загальнодержавному та місцевому рівні.

Відтак, актуальність дослідження зумовлена потребою у комплексному теоретико-правовому аналізі поняття, ознак, та змісту контрольної діяльності у сфері охорони земель, а також у формулюванні науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання та організаційно-правового механізму реалізації цієї діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Категорії «контроль» та «нагляд» відіграють провідну роль в системі науки адміністративного права, виступаючи ключовими інструментами забезпечення законності, ефективності й прозорості діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Зазначені правові інститути стали об'єктом ґрунтовного теоретико-правового аналізу у працях вітчизняних науковців, зокрема: Ю.П. Битяка, О.В. Дьяченка, В.М. Гаращука, О.В. Джафарової, А.М. Куліша, Я.І. Маслової, Т.О. Ольхової, Р.І. Павлика, В.В. Пахомова, А.О. Собакаря, Є.Ю. Соболя та інших відомих українських вчених.

Разом з тим, визначення сутності та змісту контрольної діяльності у сфері охорони земель належить до числа ключових та, водночас, малодосліджених, проблем адміністративно-правової науки. Саме

від належного розуміння правової природи, принципів, функцій та форм такої діяльності залежить ефективність реалізації державної політики у сфері раціонального землекористування та охорони земель.

З огляду на вищевказані аргументи, визначення сутності та змісту контрольної діяльності у сфері охорони земель, на думку автора, належить до числа актуальних напрямів наукового пошуку науки адміністративного права.

Формування цілей статті (постановка завдання)

Метою цього дослідження є з'ясування сутності та змісту контрольної діяльності у сфері охорони земель, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму здійснення цієї діяльності.

Виклад основного матеріалу

Спираючись на наукові позиції сучасних дослідників, доцільно зосередити увагу на концептуальних підходах до визначення сутності контрольної діяльності у сфері охорони земель, представлених у науковій літературі. Насамперед, важливо з'ясувати зміст понять «контрольна діяльність» та «наглядова діяльність» у діяльності органів публічного адміністрування в цій сфері, акцентуючи на необхідності їх розмежування. Окрему увагу слід приділити визначенню кола суб'єктів публічного адміністрування, уповноважених на здійснення контрольних і наглядових повноважень у сфері охорони земель.

Варто наголосити, що в чинному законодавстві України терміни «контроль» і «нагляд» нерідко використовуються як синонімічні, що спричиняє розмитість меж повноважень суб'єктів адміністративної юрисдикції. У зв'язку з цим актуальним постає завдання нормативного розмежування змісту цих категорій, а також чіткого визначення компетенції, функцій та меж відповідальності органів публічного адміністрування у зазначеній сфері.

Проблематика співвідношення контрольної та наглядової діяльності у сфері публічного адміністрування, зокрема у галу-

зі охорони земель, неодноразово ставала предметом наукового аналізу. Зокрема, за висновком Т.О. Ольхової, контроль передбачає спостереження за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта вимогам, які встановлені контролюючим органом. У цьому контексті контроль має превентивно-реєстраційний характер: він зводиться до фіксації порушень, протидії негативним тенденціям та інформування компетентних органів, однак не передбачає права впливати на зміну управлінських рішень підконтрольної структури. Натомість у випадках, коли уповноважений орган має право на видачу обов'язкових розпоряджень або директив, що змінюють зміст діяльності підлеглого суб'єкта, мова йде вже про здійснення наглядової функції, а не лише контролю [1, с. 34].

Варто зупинитися на підході щодо розуміння контролю та нагляду, сформульованому Р.І. Павликом, який наголошує як на спільних, так і на відмінних особливостях, і вказує, що у чинних нормативно-правових актах України терміни «контроль» і «нагляд» зазвичай вживаються у певному поєднанні, чим підкреслюється спільність цілей та задач, що постають перед відповідними органами управління. Відмінності між органами контролю і нагляду виявляються, переважно, у компетенціях, управлінських функціях, що здійснюються ними, в методах виявлення порушень і способах реагування на них [2]. Представляється, що вказаний підхід щодо змістовного поєднання понять «контроль» і «нагляд» в українському законодавстві є в цілому обґрунтованим, однак, зазначена позиція, на наш погляд, не позбавлена окремих теоретичних недоліків, в основі яких невизначеність критеріїв, які дозволяють на теоретичному рівні розмежовувати вказані поняття. Натомість, одноманітне вживання термінів «контроль» і «нагляд» без чіткого правового розмежування зазначених правових категорій може створювати передумови для неоднозначного тлумачення норм права. У результаті, знижується ефективність реалізації контрольно-наглядових повноважень у сфері охорони земель, що може негативно позначатися на дотриманні вимог земельного законодавства.

Також В.В. Пахомов зазначає, що контроль та нагляд (контрольно-наглядова діяльність) є, так би мовити, «зворотним зв'язком» між суб'єктом, який має контрольні та наглядові повноваження водночас і підконтрольним (піднаглядним) об'єктом, у зв'язку з чим він отримує інформацію про результати його діяльності (як позитивні, так і негативні) [3, с. 30]. Зазначене твердження про своєрідний «зворотний зв'язок» контролю та нагляду слушно відображає одну з важливих функцій контрольно-наглядової діяльності — інформування суб'єкта публічного адміністрування про реальний стан справ у підконтрольній сфері.

В контексті цього дослідження, слушною виглядає позиція А.О. Собакаря та Є.Ю. Соболя, які, на нашу думку, правильно підкреслюють відмінності між наглядом та контролем. При цьому контроль, на думку дослідників, являє собою організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, спрямованою на систематичне спостереження за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства [4, с. 86; 5, с. 46].

У контексті дослідження проблематики розмежування понять «контроль» і «нагляд» у сфері публічного адміністрування, Ю.П. Битяк та В.М. Гаращук розглядають контроль як структурний елемент управлінської діяльності, який полягає у систематичному здійсненні перевірки дотримання положень Конституції України, чинного законодавства та інших нормативно-правових актів, а також у забезпеченні правопорядку та дисципліни. Контроль, згідно з позицією зазначених авторів, передбачає можливість безпосереднього втручання контролюючих органів у поточну діяльність підконтрольних суб'єктів, включаючи право надання обов'язкових до виконання приписів, скасування або зміну управлінських рішень, а також застосування примусових заходів. Натомість нагляд, як підкреслюється у наведеному підході, орієнтований на виявлення,

попередження й припинення правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до юридичної відповідальності без права втручання у господарську або оперативну діяльність піднаглядних об'єктів та без можливості змінювати або скасовувати їхні управлінські рішення [6, с. 246].

Також, варто зосередити увагу на правових аспектах сутності контролю та нагляду, що відображені в нормах чинного законодавства. Зокрема, в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [7] та в Законі України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [8] простежується одночасно як спроба нормативного розмежування, так і певне ототожнення понять «контроль» і «нагляд» як форм діяльності органів публічної адміністрації у відповідній сфері. Разом із тим, у зазначених нормативно-правових актах відсутнє чітке та системне розкриття змісту категорії «державний контроль за використанням та охороною земель», обмежуючись лише визначенням органів державної влади, на які покладається реалізація такого контролю. Подібна фрагментарність законодавчого регулювання, на думку Є.Ю. Соболя, спричиняє дуалістичне та неоднозначне тлумачення положень згаданих актів, що, у свою чергу, ускладнює належне правозастосування у сфері охорони земель [5, с. 47].

Зважаючи на окреслену проблематику, слушною видається позиція Я.І. Маслова, який обґрунтовано вказує на те, що одним із суттєвих недоліків чинного законодавства України є ототожнення понять «контроль» і «нагляд» та відсутність чіткого понятійного апарату в цій сфері. Науковець підкреслює, що визначеність у тлумаченні та співвідношенні згаданих категорій є не лише показником належного рівня правової культури держави, а й важливою умовою для ефективного вирішення практичних завдань, зокрема: полегшення роботи з нормативною базою, зниження ризику правозастосовних помилок, а також мінімізації зловживань з боку органів державної влади [9, с. 70-71]. Справді, у процесі реалізації управлінських функцій органи публічної адміністрації керуються нормами чинного законодавства,

в якому мають бути чітко та однозначно визначені обсяги їхніх повноважень і межі втручання. Однак на сьогодні чітке розмежування контрольно-наглядових функцій здебільшого залишається предметом наукової дискусії, а не законодавчої регламентації.

Як приклад, відповідно до ст. 5 вже згаданого нами Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Водночас у зазначеній нормі простежується нормативне ототожнення понять «контроль» і «нагляд», що лише підсилює необхідність їх чіткого правового розмежування на рівні законодавства.

З формулювання положень цієї статті помітно, що контрольні функції ототожнюються з наглядовими функціями. Також нагляд (контроль) зосереджений в діяльності одного органу публічної адміністрації. Аналогічно ототожнюються зазначені поняття в законах України: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V в назві закону та, наприклад, в ст. 1 (визначення терміну «державний нагляд (контроль)»; «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV, наприклад, ст. 8, в якій нагляд ототожнюється з контролем [10]; «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV, наприклад, в ст. 14 [11] та в Податковому кодексі України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, наприклад, в ст. 250.12 [12].

Відповідно до статті 22 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV, одним із ключових елементів системи заходів у сфері охорони земель є державна комплексна система моніторингу, що обумовлює потребу здійснення аналізу зазначеної форми контрольно-наглядової діяльності, в контексті визначення особливостей співвідношенні моніторингу з такими формами управлінської діяльності, як державний контроль і нагляд, що здійснюються суб'єктами публічного адміністрування у цій сфері.

Слід підкреслити, що у чинному нормативно-правовому полі України моніторинг тісно пов'язаний із державним контролем і наглядом, у сфері використання та охорони земель. Разом з тим, межі між цими правовими інститутами не завжди є чітко окресленими, що породжує певні труднощі у практиці правозастосування.

Науково обґрунтованою видається теза про те, що моніторинг, за своєю методологією, перебуває у певному функціональному взаємозв'язку з адміністративним наглядом, зокрема у частині застосування методу спостереження. Водночас, на відміну від адміністративного нагляду, який передбачає як спостереження, так і здійснення перевірок, моніторинг, у вузькому значенні цього поняття, не передбачає втручання в оперативну діяльність об'єктів моніторингу. Його сутність полягає у системному зборі, накопиченні, обробці та аналізі даних про стан і зміни земельних ресурсів. Таким чином, моніторинг становить самостійну, хоча й взаємопов'язану, управлінську функцію, що орієнтована не стільки на виявлення правопорушень, скільки на формування інформаційної основи для прийняття управлінських рішень у сфері охорони земель.

У Земельному кодексі України моніторинг, як форма забезпечення контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, закріплений у їх компетенції, а саме:

- у якості повноваження Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин (пункт «є» частини першої статті 13);

- як повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин (пункт «в» частини першої статті 14)

- як повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (п.п. «б», «г» частини першої статті 15-1) [13].

У той же час, слід констатувати, що чинне адміністративне законодавство не містить нормативного визначення поняття «моніторинг» саме у контексті охорони земель. Моніторинг у цій сфері постає як окремий вид

діяльності органів публічного адміністрування, що має свої специфічні цілі та функціональні особливості, які відрізняють його від адміністративного нагляду. Зокрема, адміністративний нагляд спрямований на забезпечення підтримання об'єкта управління в межах встановленого адміністративно-правового режиму та в належному стані, тоді як моніторинг має на меті збирання, накопичення та систематизацію інформації про стан об'єкта управління, зокрема земельних ресурсів.

Водночас інформація, здобута в результаті здійснення моніторингу, може слугувати підставою для ініціювання адміністративного провадження у випадку виявлення правопорушень. У свою чергу, результати адміністративного нагляду можуть бути відображені у звітності та документації, передбаченій нормативно-правовими актами, що регламентують здійснення моніторингу. Таким чином, між цими видами діяльності існує певний взаємозв'язок, однак відмінності між ними мають концептуальний характер і полягають насамперед у меті, засобах реалізації та правовій природі.

Організаційно-правові засади моніторингу земель більш детально врегульовано Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року № 661. У цьому нормативному акті розкрито завдання, об'єкти, суб'єкти, методи й форми здійснення моніторингу, що дозволяє відмежувати його як самостійний управлінський інститут у сфері охорони земель [14]. Отже, моніторинг – це вид наглядової діяльності органів публічного адміністрування у сфері охорони земель, який має свою унікальну мету здійснення та наблизений за своїм змістом до адміністративного нагляду.

Висновки

Отже, законодавче регулювання контрольно-наглядової діяльності органів публічного адміністрування у сфері охорони земель потребує вдосконалення, зокрема, шляхом чіткого розмежування повноважень, що належать до контролю та нагляду. Важливим кроком буде уточнення назви Закону України «Про основні засади держав-

ного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V, змінюючи її на «Про основні засади державного контролю та нагляду у сфері господарської діяльності».

Крім того, до ст. 1 цього Закону доцільно внести доповнення щодо визначення термінів «наглядова діяльність» та «контрольна діяльність». Зокрема, контрольна діяльність має передбачати оцінку та фіксацію інформації, яку органи публічної адміністрації збирають для подальшого аналізу, а також для організації превентивних заходів щодо порушень у сфері охорони земель, з подальшим повідомленням правоохоронних органів у разі виявлення порушень. В свою чергу, наглядова діяльність полягає в здійсненні органами публічної адміністрації моніторингу та спостереження за використанням земель суб'єктами господарювання.

Також варто підкреслити, що моніторинг земель є специфічним різновидом контрольно-наглядової діяльності, орієнтованим на систематичне спостереження та аналіз стану земельних ресурсів. На відміну від традиційного контролю, який включає безпосереднє втручання в діяльність господарюючих суб'єктів та можливість вжиття обов'язкових для виконання вказівок, моніторинг не передбачає таких активних заходів.

Зазначений факт наближає моніторинг до адміністративного нагляду, оскільки в обох випадках основний акцент робиться на спостереженні та зборі інформації, без прямого втручання в оперативну діяльність суб'єкта. Водночас, у разі виявлення порушень у процесі моніторингу, зібрана інформація може бути використана як підстава для ініціювання адміністративних заходів, включаючи перевірки чи застосування заходів відповідальності, що ще більше зливає ці два види діяльності. Таким чином, можна стверджувати, що моніторинг земель, за своєю суттю, є формою адміністративного нагляду, спрямованого на попередження порушень та підтримання належного стану земельних ресурсів.

Перспективи подальших наукових досліджень полягають у необхідності розроблення чіткого й однозначного понятійного апарату у сфері контролю, нагляду та моніторингу земель, зокрема визначення їх змістовного наповнення, методів реалізації та правових наслідків.

Література

1. Ольхова Т.О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 206 с.
2. Павлик Р.І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»: нормативно-правовий аспект. *Демократичне врядування*. 2017. № 20. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf.
3. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
4. Собакарь А.О. Співвідношення державного контролю та адміністративного нагляду як засобів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 86-91.
5. Соболев Є.Ю., Чорна М.В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. *Форум права*. 2019. № 58(5). С. 46-53.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №39. Ст. 350.
8. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
9. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. №62. С. 70-77.

SUMMARY

The article defines the essence and content of control and supervision activities in the field of land protection. Scientifically substantiated proposals are developed to improve the administrative and legal mechanism for implementing this activity. The need to improve the legal regulation of the control and supervision activities of public administration bodies in the field of land protection is emphasized by clearly delimiting the powers related to control and supervision. It is proposed to clarify the name of the Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity" dated 05.04.2007 No. 877-V, changing it to "On the Basic Principles of State Control and Supervision in the Sphere of Economic Activity". The expediency of supplementing Article 1 of this law with definitions of the terms "supervisory activity" and "control activity" is substantiated. It is established

that land monitoring, as a legal category, is a specific type of control and supervision activity, focused on systematic observation and analysis of the state of land resources. The differences between monitoring and control are highlighted, since the latter includes direct intervention in the activities of economic entities and the possibility of adopting mandatory instructions. The identity of monitoring and administrative supervision is proven, since in both cases the main emphasis is on observation and collection of information, without direct intervention in the operational activities of the entity, which allows us to consider monitoring as one of the forms of administrative supervision aimed at preventing violations and maintaining the proper condition of land resources.

Keywords: administrative law, control and supervision activities, land protection, public administration bodies, powers, monitoring, economic entities, administrative supervision.

10. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №36. Ст. 282.

11. Про меліорацію земель : Закон України від 14.01.2000 № 1389-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.

12. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

13. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

14. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 № 661 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/661-93-%D0%BF>.