

УДК 342.9

ДЕФІНІЦІЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУЛЮВАННЯ

Юлія МАКАРЕНКО,

аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України

АНОТАЦІЯ

Предметом дослідження статті є безпосередньо поняття державного контролю та державного контролю у сфері земельних ресурсів. Проаналізовано наукову літературу та нормативно-правові акти задля узагальнення та формулювання визначення державного контролю у сфері земельних ресурсів. Виокремлено найбільш характерні ознаки державного контролю. Наголошено на необхідності розмежування суміжних понять «контроль» та «нагляд». Підкреслено необхідність формування «якісного» понятійного апарату з метою здійснення ефективного державного контролю у сфері земельних ресурсів.

Ключові слова: державний контроль, сутність державного контролю, земельні ресурси, нагляд, законодавче визначення, інститут права.

DEFENSE OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF LAND RESOURCES: PROBLEM QUESTIONS FOR FORMULATION

Yuliia Makarenko,

Postgraduate Student at the Department of International Law and Comparative Law of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

The subject of the study of this article is the concept of state control and state control in the field of land resources. The scientific literature and normative legal acts are analyzed for the generalization and formulation of the definition of state control in the field of land resources. The most characteristic features of state control are singled out. The necessity of delimiting the related concepts of “control” and “supervision” is emphasized. The necessity of forming a “qualitative” conceptual apparatus for effective state control in the field of land resources was emphasized.

Key words: state control, essence of state control, land resources, supervision, legislative definition, institute of law.

Постановка проблеми. Нині одним із недоліків чинного українського законодавства є відсутність чіткого понятійного апарату у сфері земельних ресурсів та формалізованого визначення державного контролю, його ототожнення з поняттям «нагляд». Визначеність у цих питаннях – не лише показник достатньої правової культури юридичної думки в державі, але й можливість вирішення суто практичних проблем.

Якісний тезаурус є запорукою високої правової культури держави. Наявність чітко регламентованих законодавчих понять забезпечує не лише доступ громадян до норми закону, а й сприяє застосуванню суб'єктами суспільних відносин (у тому числі відносин у сфері земельних ресурсів) судових, адміністративних та інших способів захисту своїх прав. Якісна та доступна до розуміння термінологія зменшує ризик юридичних помилок та зловживань як із боку представників публічної влади, так і приватного сектору, та й загалом спростить роботу з нормативною базою. Тому наявність уніфікованого визначення державного контролю у сфері земельних ресурсів забезпечить належне виконання своїх функцій органами публічної влади, полегшить оперування нормативною базою законодавства.

Крім того, не можна забувати, що земля — невід'ємний елемент природного комплексу, органічно пов'язаний із навколишнім середовищем і такий, що здійснює вирішальний вплив на стан інших природних об'єктів, зокрема надр, вод, лісів, об'єктів тваринного світу [1]. Тому організація належного державного контролю у сфері земельних ресурсів має вирішальне значення для врегулювання відносин у сфері земельних ресурсів.

Мета статті – дослідити теоретичні підходи до висвітлення сутності понять «державний контроль», «державний контроль у сфері земельних ресурсів» та виявити законодавчі колізії з цієї проблематики і запропонувати шляхи їх вирішення. Сформувати нове визначення цього поняття на основі огляду наукової думки та норм чинного законодавства.

Стан досліджень. Дослідженням цієї проблематики займалися наукові представники різних галузей права: В.І. Курило, Т.С. Кичилок, В.О. Хуторянський, Г.М. Бистрик, Р.О. Ємець, В.Б. Авер'янов, О.В. Головкін, А.В. Денисова, О.Г. Бондар, О.П. Світличний, В.В. Долежан, В.М. Гарашук, О.А. Євтушевська, Т.С. Єдинак, С.О. Кохан, А.О. Собакарь, І.П. Ільїнський, М.Г. Ісаков, Ю.В. Чиж, О.В. Кацуба, В.В. Кравченко, Л.А. Савченко, І.В. Лобанов, О.В. Павлишен, О.А. Павлох, Л.І. Сопільник, В.М. Тюн, І.Д. Шумляев та інші. Окремі публікації та тези науковців варто розглянути докладніше.

Виклад основного матеріалу. Передумовою будь-якого наукового дослідження, як зазначає В.С. Нерсесянц, є визначення змісту понять, що розглядаються в ньому. Йдеться саме про поняття, а не про явища, які вони віддзеркалюють, тому що «безпосереднім предметом вивчення для тієї чи іншої науки виступає не саме явище, а поняття про нього, утворене під певним кутом зору». Тому можна говорити про існування різних галузевих понять одного й того самого явища.

Згідно зі словником С.І. Ожегова, поняття – це уявлення, відомості про те чи інше явище, які відображають рівень його розуміння. У філософії поняття – це форма

мислення, яка відображає сутнісні властивості, зв'язки та відношення предметів і явищ. У більш розгорнутому вигляді словники розкривають зміст поняття як форму мислення, яка відображає істотні властивості, зв'язки та відношення предметів і явищ в їхній суперечності й розвитку; думку або систему думок, що узагальнює, виділяє предмети деякого класу за визначеними загальними і в сукупності специфічними для них ознаками. Будучи віддзеркаленням об'єктивної реальності, поняття такі самі пластичні, як і сама дійсність, узагальненням якої вони є. Наукові поняття не є щось закінчене й завершене; навпаки, вони містять у собі можливість подальшого розвитку. Основний зміст поняття змінюється лише на певних етапах розвитку науки. Такі зміни поняття є якісними й пов'язані з переходом від одного рівня знання до іншого, до знання глибшої суті мислимих у понятті предметів і явищ. Рух дійсності можна відобразити тільки в поняттях, що діалектично розвиваються.

Таким чином, поняття є віддзеркаленням об'єктивної реальності, її ідеальним образом, досконалим на певному відрізку часу з точки зору досягнутого рівня розвитку науки. Це відрізняє поняття від явища з огляду на те, що явище є таке, яким воно є в дійсності, а поняття про нього – це категорія свідомості, уявлення про нього в ідеальному виразі. Ідеальний образ відповідає реальному лише в певному наближенні, оскільки не враховує особливості, якими можна знехтувати, будується лише на сутнісних особливостях, які є незмінними. І, навпаки, реальний образ у житті відхиляється від ідеального, проте діяльність людини має бути спрямована та спрямовується на те, щоб наблизити його до ідеального, тобто містить потенціал удосконалення.

Г.В.Ф. Гегель стверджує, що в понятті розкривається справжня природа речі (а не її схожість з іншими речами, на чому наголошував І. Кант, адже в ньому має знаходити свій вираз не тільки абстрактна спільність, а й особливість його об'єкта).

У літературі висловлюються різні погляди на етимологію слова «контроль». Як правило, зазначають, що з етимологічної точки зору контроль (від французького «controle») – перевірка або спостереження з метою перевірки. Французьке «controle», своєю чергою, утворилося від латинського «contingit» – префікс, що означає протидію тому, що виражено в другій частині слова. Так, у другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. «role»), тобто міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь. «Ступінь участі в чомусь» – один із варіантів тлумачення слова «роль» – розглядається як здійснення будь-якої дії. У цьому разі в значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», постає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, а саме «протидія чомусь небажаному». У такому розумінні правильніше тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого.

Однак є й інші підходи щодо походження цього терміна. Так, на думку А.М. Тарасова, слово «контроль» походить з англійської мови. Цей висновок аргументується посиланням на Оксфордський англійський словник, де «контроль» має три значення: перевіряти, контролювати; вимагати звіту, звітування; стримувати, скеровувати вільні дії. Загалом слово «контроль» в англомовних країнах має більш широке значення навантаження. Крім початкового значення («перевірка та верифікація»), термін «контроль» застосовується в сенсі «здійснювати владу, керувати, наказувати» (exercise authority, Direct, command). Американський словник, окрім терміна «контроль», використовує

термін «контролювати», що включає кілька значень: здійснювати адміністративний чи домінуючий вплив; стримувати, обмежувати; перевіряти, проводячи паралельний експеримент або порівнюючи з іншими стандартами.

Варто підкреслити органічний взаємозв'язок державного та громадського контролю. Оскільки за державою стоїть народ, державу можна розглядати як організаційно-правову форму, яку використовує народ для організації своєї життєдіяльності. У спеціальній літературі зазначається, що згідно зі ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Водночас ст. 1 Конституції України проголошує: «Держава є суверенною». Отже, народ і держава мають єдиний суверенітет. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Народ і держава єдині. Таким чином, закріплена в Конституції України єдність суверенітету народу й держави є підставою для розгляду народу та держави в їхній діалектичній єдності – народу, організованого за допомогою права в державу, або народу в організаційно-правовій формі держави. Походження від народу (публіки) і є підґрунтям для оцінки держави як публічного суб'єкта права.

Реалізація конституційного положення про єдиний суверенітет народу й держави має важливе перспективне значення. Перейти від протиставлення народу й держави до їх поєднання – переглянути конфігурацію розподілу влади, у тому числі у сфері господарювання, розподіливши владу за всією структурою громадянського суспільства (верховної влади народу), і налагодити систему ефективної взаємодії учасників суспільного життя. Доповнення державного контролю у сфері господарської діяльності громадським контролем над ним має слугувати вдосконаленню системи державного контролю, органічно включеного в загальнодержавну систему господарського управління цілісним народногосподарським комплексом країни із системою господарського контролю включно [2].

В.О. Боганець стверджує, що одним з основних питань у дослідженні контролю є визначення його сутності. Контроль (від фр. «Controle») – список, який ведеться у двох примірниках; тут – повторне поверненнє раніше розглянутого питань, його перевірка означає перевірку виконання тих чи інших господарських дій чи рішень у сфері господарювання з метою встановлення їх законності та економічної доцільності.

Контроль як одна з форм управлінського циклу являє собою (з позицій організаційно-технологічного аспекту) систему спостережень, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих і тих, що розроблюються, управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів, а також прийняття рішень щодо ліквідації цих відхилень.

Основна мета контролю полягає в тому, щоб об'єктивно вивчити фактичний стан справ на об'єкті, що перевірявся і виявити або попередити негативні фактори, які впливають на виконання управлінських рішень [3].

Досить змістовно сутність поняття державного контролю розкриває Т.В. Маматова. Дослідниця пропонує трикомпонентне визначення зазначеного терміна: 1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функцій втручання держави в діяльність будь-яких організацій у разі виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища; 2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення корегувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; 3) державний контроль (інформаційна компонента) – це

виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища [4].

Доречним є тезис О.М. Бандурка, який слушно зазначає, що сутність і призначення державного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни, застосуванні заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенню правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права [5].

У науковій літературі термін «державний контроль» може розглядатися як у широкому розумінні, так і у вузькому. Вузьке значення використовується для позначення державного контролю як функції держави, одного з напрямів її діяльності, в той час як широке трактування розкриває зміст цього поняття, характеризуючи його як певні суспільні відносини, що виникають між певними суб'єктами стосовно певного об'єкта з приводу дотримання норм права, котрі регулюють такі відносини.

Це дослідження зосереджене на аналізі державного контролю як функції держави, основного напрямку її діяльності, що відображає та конкретизує завдання та цілі держави у сфері земельних ресурсів.

Проте В.Б. Авер'янова іншим чином формулює широке та вузьке розуміння контролю: у першому випадку як сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, яким належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто соціальний контроль, у вузькому – як перевірка підконтрольних об'єктів. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо [6].

Можна зустріти різні підходи до трактування поняття державного контролю, нагляду та контролю. В.Б. Авер'янова зазначає, що контроль порівняно з іншими функціями управління має вторинний характер. На наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль, зазвичай, ставиться наприкінці цього переліку), і при розгляді їх йдеться не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність.

Контроль не існує в ізольованому вигляді, як не має бути контролю заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, з її особливостями та конкретним змістом, а тому у певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод під час здійснення управлінської діяльності [7].

Наприклад, Я.І. Маслова стверджує, що контроль-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу «зворотного зв'язку» в управлінні, у другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади [6].

За визначенням Г.М. Бистрик, контрольно-наглядова діяльність – це одна з основних форм правової діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах, перед-

бачених конституцією і законами повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння режиму законності і правопорядку [8].

Під контролем у державному управлінні науковці, як правило, розуміють: одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [9]. Контроль у державному управлінні – здійснювана усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об'єкта [6].

За визначенням О.М. Музичука, контроль у державному управлінні – функція держави та усіх без винятку суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечать таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручання у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни або тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності [9].

Досить ґрунтовно характеризують державний контроль В.А. Бондаренко та Н.О. Пустова. За словами авторів, категорія владарювання представлена в сутності контрольної діяльності через наявність у суб'єкта державного контролю владних повноважень, які можуть застосовуватися щодо підконтрольного об'єкта. О.М. Музичук виділяє такі владні повноваження, властиві контролюючому органу: давати підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених недоліків; ставити перед відповідними державними органами питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у виявлених порушеннях; самостійно застосовувати заходи державного примусу в конкретних випадках [2, с. 25].

Державний контроль, з огляду на зазначене, має кілька відмінних рис, які виділяють його в самостійну юридичну категорію. Державний контроль має публічно-правовий характер, тобто суб'єкт державного контролю – завжди носій публічної (державної) влади. Діяльність таких суб'єктів суворо регламентована і провадиться в межах установленної компетенції; об'єкт державного контролю або безпосередньо підвідомчий його суб'єкт володіє стосовно об'єкта владними повноваженнями, через що має змогу отримати повну, всебічну інформацію про діяльність підконтрольного об'єкта з метою її аналізу. Отже, формується змога контролюючої діяльності об'єкта. Наступною значущою особливістю державного контролю є перевірка законності, під яким розуміють дотримання нормативної бази та контрольна перевірка нормативних правових актів, прийнятих об'єктом за напрямом своєї діяльності. Отримавши об'єктивну інформацію про діяльність об'єкта, контролюючий суб'єкт вживає заходи щодо корегування діяльності об'єкта, виявлення причин і умов, що сприяють порушенню доцільності або законності діяльності, з метою недопущення аналогічної поведінки об'єкта і, як наслідок, підвищення ефективності його діяльності. Така в загальному виді сутність державного контролю.

Державний контроль як санкціонована та регульована державою діяльність не може і не має здійснюватися безцільно. Під загальною метою державного контролю

розуміється підвищення ефективності виконання державою та її органами своїх функцій, підтримання режиму законності і захист прав і свобод громадян [3, с. 163]. Ця найбільш загальна й абстрактна мета державного контролю містить у собі посилання до формування конкретніших цілей і завдань щодо здійснення державного контролю за конкретними органами державної влади та їх посадовими особами. Контрольна функція притаманна загалом державі, з огляду на принцип поділу влади.

Загальна контрольна функція делегується органам законодавчої, виконавчої та судової влади. Кожна з названих гілок влади виражається в системі певних органів і посадових осіб. У кожного виду державного органу визначений свій профіль діяльності, однак контрольна функція в тій чи іншій формі притаманна кожному з цих органів [10].

Насправді контрольна функція є дієвим елементом механізму стримувань-противаг. Функція контролю притаманна всім гілкам влади і є необхідною для збалансування повноважень державних органів та запобігання узурпації влади і вчинення дій, що виходять за межі їх компетенції.

Помилковим є синонімічне вживання понять «контроль» і «нагляд», що спостерігається, зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон). У ст. 1 Закону державний контроль вживається в такому значенні: державний нагляд (контроль) – 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 (далі – органи державного нагляду (контролю)) 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 [11].

Таким чином, вбачається некоректне формулювання цієї гіпотези. Законодавець ототожнює поняття нагляду та контролю. На думку І.Я. Маслової, у цій нормі йдеться лише про виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, а не про припинення протиправної діяльності чи притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління та ін., ми маємо всі підстави розуміти його саме як нагляд, а не контроль. Крім того, характер прав органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які визначені у ст. 8 цього ж Закону, належить до наглядових повноважень, і лише право «накладати штрафні санкції» є контрольним [6].

Такі законодавчі норми, що ототожнюють поняття контролю та нагляду, притаманні багатьом нормативно-правовим актам. І це є прогалиною правового регулювання, оскільки поняття контролю має значно ширше значення за нагляд та включає в себе застосування законодавчо передбачених заходів юридичного впливу.

Цінним є визначення запропоноване Н. Даншиною, яка розглядає контроль як правову форму діяльності держави, що є елементом у системі гарантій дієвості правових норм, стійкості та оптимальності державно-правового режиму, а також правової захищеності й забезпеченості діяльності громадських структур і організацій. Державний контроль має соціальну (потреба в соціальному управлінні), політичну (здійснення державної влади) і правову (забезпечення законності та підтримання правопорядку) природу. Політичний компонент розкриває організаційні засади контролю та фактично визначає його дієвість, правовий – характеризує можливість державного контролю, його межі й обґрунтованість [12, с. 80–81].

Отже, державний контроль за використанням та охороною земель є засобом реалізації державної політики, однією з форм досягнення поставленої управлінської мети – забезпечення своєчасності виконання законних управлінських рішень у сфері раціонального використання та охорони земельних відносини.

Державний контроль за дотриманням земельного законодавства виступає самостійним видом управлінської діяльності органів виконавчої влади і має низку особливих його ознак:

- суб'єктом державного контролю за дотриманням земельного законодавства є уповноважені державою органи публічної влади, їх посадові і службові особи, які наділені особливими повноваженнями, що становлять зміст їх компетенції;

- відсутність організаційної підпорядкованості щодо підконтрольних суб'єктів;

- суб'єкти державного контролю їх діяльності оцінюють діяльність підконтрольних суб'єктів лише з точки зору відповідності нормам законодавства щодо раціонального використання та охорони ними земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;

- суб'єкти державного контролю, крім власне земельних питань, з інших питань не мають права втручатися в діяльність суб'єктів перевірки;

- наявність спеціального об'єкта державного контролю – стандартів, інструкцій, норм, правил, що містяться в нормативно-правових актах земельного законодавства. Важливу складову частину владно-управлінської діяльності земельними ресурсами займають державні стандарти, норми, правила, які водночас є адміністративними інструментами у здійсненні державного контролю. За допомогою цих інструментів встановлюються вимоги щодо раціонального використання та охорони земельних відносини, яких суб'єкти земельних правовідносин мають дотримуватися;
- наявність умов для самостійного застосування певних спеціальних заходів впливу порушення земельного законодавства – державного примусу [13, с. 168–169].

У системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах із громадянами.

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативніше втрутитися, узгодити важелі управління з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки [14, с. 349].

Висновки. Державний контроль у сфері земельних ресурсів полягає у чітко регламентованій перевірці об'єктів цих відносин на предмет відповідності їх рішень та дій певним приписам та протидії їх незаконній діяльності,

запобігання порушень шляхом вчинення стосовно об'єктів юридично значущих дій.

Контрольна діяльність органів влади у сфері земельних ресурсів є одним із найважливіших чинників, необхідних для розвитку в державі демократизму, побудови правової, соціальної держави, гарантування та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, як безпосередньо, так і шляхом розвитку громадянського суспільства. Адже державний контроль та дієвий інститут громадянського суспільства переслідують одну мету та представляють інтереси народу, бо держава – це її народ. Головним завданням державного контролю у сфері земельних ресурсів є збереження стабільності та цілісності соціальної системи загалом та збалансованого функціонування відносин у сфері природокористування.

Однак є низка недоліків у роботі органів влади щодо реалізації функції контролю. Відсутня чітка законодавча регламентація державного контролю у сфері земельних ресурсів: немає остаточного визначення поняття державного контролю у сфері земельних ресурсів, а наявні визначення уподібнені до нагляду та не володіють всіма ознаками, притаманними контролю; немає чітко окресленого переліку повноважень органів державного контролю та не розмежовано їх компетенції; слабе (некваліфіковане) кадрове забезпечення.

Не викликає жодних сумнівів те, що причиною цього є процвітання в нашій країні бюрократії (канцелярщина, зневага до суті справи заради додержання формальностей. У капіталістичних країнах – система управління, що характеризується відірваністю від народу і спирається на касту урядовців [15, с. 270]), яка й чинить спротив реалізації державного контролю та перешкоджає доступу громадян до правосуддя, захисту своїх прав і свобод. Безсумнівно, таке явище, як бюрократизм, не може бути присутнім у правовій, демократичній державі.

На думку С.О. Кохан, бюрократи мають значну владу над самими контролюючими органами, оскільки вони розробляють для них різноманітні норми та правила, затверджують плани та методики перевірок. Все вищевикладене призводить до того, що висновки перевірок мало зачіпають інтереси високопоставлених бюрократів. Тому контрольні органи мають постійно знаходити баланс у своїй діяльності так, щоб якнайменше зустрічати спротив бюрократії і водночас виконати поставлені завдання [16].

Державний контроль у сфері земельних ресурсів є самостійним міжгалузевим інститутом права. По-перше, він регулює окрему частину суспільно значущих відносин, які характеризуються своїми суб'єктами, об'єктами та змістом. По-друге, володіє відносною самостійністю, має власні нормативно-правові акти, які регулюють ці відносини. По-третє, має специфічні засоби правового регулювання. По-четверте, володіє власними поняттями, принципами правового регулювання.

Отже, державний контроль у сфері земельних ресурсів – це регламентована чинним законодавством діяльність органів державної влади, яка полягає в систематичному фоновому нагляді за об'єктами контролю на предмет відповідності законодавству прийнятих цими органами рішень та застосуванні законодавчо закріплених заходів впливу у разі порушення ними норм права.

Список використаної літератури:

1. Бавбекова Е.А. Про поняття державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 390–395.

2. Никитченко Н.В. Поняття державного контролю у сфері господарської діяльності. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 151–158.

3. Баганець В.О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37–41.

4. Мамагова Т.В. Трактатування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник Державної служби України*. 2004. № 1. С. 23–26.

5. Яковлева Г. Державний нагляд і контроль у сфері соціального забезпечення населення України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 90–93.

6. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 70–77.

7. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 265 с. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/135.doc.html>.

8. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: збірник наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. С. 115–123.

9. Музичук О.М. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 1. С. 46–51.

10. Бондаренко В.А. Парламентський контроль у системі державного контролю / В.А. Бондаренко, Н.О. Пустова. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 159–171.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V (поточна редакція від 04.04.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

12. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2016. 480 с.

13. Проблеми адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні: монографія / В.І. Курило, О.П. Світличний, Т.С. Кичилок, В.О. Хуторянський, Ю.В. Чиж [за заг. ред. В.І. Курила та О.П. Світличного]. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2014. 548 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

15. Словник української мови: в 11 т. / [ред. колег. І.К. Білодід (голова) та ін.]. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 1: А–В [ред. П.Й. Горєцький, А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, Н.І. Швидка]. Київ: Наукова думка, 1970. 799 с. URL: <http://sum.in.ua/s/bjurokratyzm>.

16. Кохан С.О. Концепція контролю: науковий ракурс. *Державне управління: теорія та практика*. 2008. № 1(7). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/kohan.pdf.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Макаренко Юлія Сергіївна – аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Makarenko Yuliia Serhiivna – Postgraduate Student at the Department of International Law and Comparative Law of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

makarenko.yuliia@gmail.com