

**ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ****PUBLIC ADMINISTRATION FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENTS IN EXERCISING  
STATE CONTROL OVER THE USE OF LAND**

**Зайка І.В., аспірант кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки**

*Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету*

Стаття розглядає ключову роль, яку виконують органи місцевого самоврядування в процесі забезпечення належного використання та охорони земельних ресурсів на місцевому рівні. У статті досліджено функції органів місцевого самоврядування в частині їх публічно-управлінських повноважень в галузі земельних ресурсів. Розкрито механізми, які дозволяють органам місцевого самоврядування в Україні здійснювати державний контроль за використанням земель на рівні очолюваних ними територіальних громад.

Автором проаналізована нормативно-правова база, яка регулює та надає повноваження органам місцевого самоврядування в Україні брати участь у формуванні та реалізації політики з управління та розпорядження земельними ресурсами територіальних громад. Зокрема, досліджується роль місцевих рад та утворених ними виконавчих органів у цьому процесі, їх повноваження та зв'язок з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. У статті також аналізується сучасний стан нормативно-правового забезпечення контрольно-управлінської діяльності органів місцевого самоврядування під час здійснення державного контролю за використанням земель, та запропоновано шляхи підвищення їх ролі та дієвості контролю у сфері земельних ресурсів. Зокрема, висловлені пропозиції для удосконалення нормативно-правового регулювання повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері здійснення державного контролю за використанням земель.

Ця стаття сприяє кращому розумінню того, як органи місцевого самоврядування взаємодіють з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин для забезпечення раціонального використання земель, і може бути корисною для фахівців у галузі публічного управління та земельного права, дослідників та практиків, а також інших осіб які цікавляться даною проблематикою.

**Ключові слова:** державний контроль, земельні ресурси, використання земель, порушення вимог земельного законодавства, самовільне зайняття земельної ділянки.

The article examines the key role played by local government bodies in ensuring proper use and protection of land resources at the local level. The article examines the functions of local government bodies in terms of their public administration powers in the field of land resources. The author reveals the mechanisms enabling local government bodies in Ukraine to exercise state control over the use of land at the level of territorial communities headed by them.

The author analyses the legal framework that regulates and empowers local government bodies in Ukraine to participate in the formation and implementation of policy on management and disposal of land resources of territorial communities. In particular, the article examines the role of local councils and their executive bodies in this process, their powers and relationship with the central executive body that implements the state policy in the field of land relations. The article also analyses the current state of regulatory and legal support of control and management activities of local government bodies in the course of exercising state control over land use, and suggests ways to enhance their role and effectiveness of control in the field of land resources. In particular, the author makes proposals for improving the regulatory and legal regulation of the powers of executive bodies of local government in the area of state control over land use.

This article contributes to a better understanding of how local government bodies interact with the central executive body implementing the State policy in the field of land relations to ensure the rational use of land, and may be useful for specialists in the field of public administration and land law, researchers and practitioners, as well as other persons interested in this issue.

**Key words:** state control, land resources, land use, violation of land legislation, unauthorised occupation of land.

**Постановка проблеми. Актуальність.** Органи місцевого самоврядування володіють широким обсягом повноважень у сфері регулювання земельних відносин. Разом з тим, в умовах реалізації заходів адміністративної реформи, яка передбачає децентралізацію та розширення повноважень територіальних громад, залишається не вирішеними питання реалізації повноважень з контролю за використанням земель на території конкретної територіальної громади в Україні. У зв'язку із цим, є актуальним дослідження обсягу повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю за використанням земель, а також розробка пропозицій щодо підвищення ефективності державного контролю в сфері управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад.

**Метою статті** є дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в сфері контролю за використанням земель, шляхом аналізу сучасного стану проблематики організації та реалізації заходів з контролю на місцевому рівні, та виявлення способів спрямованих на їх усунення та підвищення дієвості такого контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Державний контроль, як форма примуса, завжди базується на чітких конституційних засадах, функціонує на основі встановлених норм права і має певні юридичні наслідки. Теоретичне обґрун-

тування здійснення державного контролю у сфері використання і охорони земель досліджувалась у працях таких науковців як: В. Андрейцева, О. Андрійка, С. Антонова, В. Кадала, М. Логвиненка, А. Мірошниченко, В. Носіка, В. Тереміцький, М. Шульги, Г. Шуст та ін. Проте на цей час не сформовано досконалого механізму щодо здійснення дієвого контролю у сфері забезпечення раціонального та ефективного використання земель.

Державний контроль за раціональним використанням земельного фонду через призму державного управління досліджено у працях В. Кадала та М. Логвиненка. Зокрема, дослідники у своїх працях підіймають питання про поєднання загальних елементів публічного управління з конкретно визначеними повноваженнями органів влади та органів місцевого самоврядування, задля кращого забезпечення сталого розвитку території [1, с. 408].

Інші науковці, наприклад, С. Антонова, притримується думки, що державний контроль за використанням земель є засобом легітимації у сфері державного управління, а також визначальною функцією управління земельним фондом, за допомогою якої досягається головна мета – його збереження та раціональне використання [2, с. 21].

В. Тереміцький та Г. Шуст наголошують, що забезпечення раціонального використання земельних ресурсів

можливе тільки при зацікавленості в цьому землекористувачів та суспільного контролю за процесом використання земельних ресурсів [3, с. 69].

Разом з тим, на мою думку, наявність ефективної системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності у воєнний та післявоєнний період, не лише забезпечить поповнення відповідної частини бюджету, але й сприятиме зменшенню рівня корупційних ризиків на місцях, створить передумови для ефективного використання земельних ресурсів, та зростання інтересу серед іноземних інвесторів.

У зв'язку з цим, впровадження заходів спрямованих на децентралізацію та розширення повноважень територіальних громад, у частині регулювання земельних відносин, потребує в першу чергу дієвого правового механізму, комплексного аналізу норм законодавства щодо розмежування контрольних функцій між територіальними громадами та органами державної влади.

Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють, зокрема, органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [4].

Статтею 80 Земельного кодексу України визначено, що територіальні громади є суб'єктами права власності на землю, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування [5].

Контроль за використанням та охороною земель, згідно із статтею 187 Земельного кодексу України, полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Наразі правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель визначає Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Відповідно до норм якого, одним із суб'єктів державного контролю за використанням земель усіх категорій та форм власності є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр). Окрім цього, 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.

Згідно із частиною 5 статті 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад починають виконувати повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель через 30 календарних днів після інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [6].

Зазначена умова, не зменшує корупційні ризики, а лише сприяє затягуванню процесу, та не дозволяє своєчасно, об'єктивно та повно захищати інтереси територіальної громади у випадках самовільного зайняття земельної ділянки, чи використання земельної ділянки не за цільовим призначенням.

Згідно із статтею 6-1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить здійснення державного контролю, у тому числі, за: виконанням власниками і користувачами земель вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, розміщенням, проектуванням, будівництвом, введенням в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, тощо.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад:

а) вносять до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотання щодо: приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель; припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства України до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків; припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону;

б) звертаються до суду з позовом: про відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився; про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок та використання земельних ділянок не за цільовим призначенням;

в) вживають відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам;

г) здійснюють інші повноваження відповідно до закону [6].

Як вбачається, законодавчо визначені повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є загальними, не містять виключного переліку повноважень таких органів, що має наслідком довільне їх трактування як органами місцевого самоврядування та суб'єктами контролю (інспекторів), так і землевласниками та землекористувачами.

У зв'язку з цим, постає необхідність імперативного нормативного визначення системи суб'єктів контролю, їх повноважень, форм та видів контролю, підстав для проведення заходів контролю, затвердження єдиних форм організаційно-розпорядчих актів та актів реагування, які б відповідали сучасним вимогам законодавства.

На сьогодні деякі форми документів, що складаються за результатами проведення заходів державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання земельних ресурсів, затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України 06 листопада 2018 року № 538, але він не охоплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад із здійснення державного контролю за використанням земель, які визначені у статті 6-1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [7].

Разом з тим, наразі не існує нормативно-правового акту який би визначав єдину систему, функції і повноваження органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів щодо державного контролю за використанням земель.

Аналіз рішень органів місцевого самоврядування, отриманих з відкритих джерел вказує на те, що подальше унормування, зокрема, розробка відповідних порядків контролю, положень, форм організаційно-розпорядчих документів відбувається на рівні прийняття рішень сільськими, селищними, міськими радами. *Фактично* маємо справу із застосуванням локальних нормативно-правових актів на рівні рішення ради, проте такі рішення органу місцевого самоврядування не можуть бути засобами здійснення саме державного контролю, оскільки мають локальний характер розповсюдження та дії лише в межах певної територіальної громади.

Запровадження системи державного контролю за використанням земель на рівні територіальних громад має відбуватись системно з одночасним нормативно-правовим забезпеченням на рівні постанови Кабінету Міністрів України, яка є обов'язковою для всіх місцевих рад і яка б покладалася в основу розробки актів органів місцевого самоврядування в кожній територіальній громаді в Україні.

Крім цього, актуальним залишається питання збору та систематизації інформації про землевласників та землекористувачів відповідної територіальної громади, проведені щодо них заходів контролю (нагляду) їх результати, у разі наявності, застосовані до порушника санкції, припинення порушень, усунення їх наслідків та ін. Накопичення та систематизація такої інформації на рівні територіальних громад забезпечить дієвість контролю за використанням земель та підвищить його ефективність, тому реалізація цих повноважень доцільно запровадити шляхом створення відповідної бази даних (реєстру) в якому має акумулюватися відповідна інформація. Доступ до такої інформації фахівців, які реалізують контрольні функції в територіальних громадах, надасть змогу вести моніторинг стану земельних ресурсів.

Отже, наразі лише починає формуватися практика у сфері земельних відносин, значна кількість типових справ потребує єдиного механізму реалізації від формування земельних ділянок до передачі їх у власність або користування та укладання відповідних договорів, а також контролю за використанням земельних ділянок, звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок та усунення перешкод у їх використанні, в тому числі шляхом знесенням самочинного будівництва.

**Висновки.** Таким чином, делегування функції державного контролю за використанням земель виконавчим органам сільських, селищних та міських рад сприятиме створенню дієвого механізму захисту інтересів територіальної громади, збільшенню інвестиційної привабливості та зростанню бюджетних надходжень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Логвиненко М. І., Кадала В. В. Державний контроль за використанням та охороною земель як аспект публічного адміністрування у сфері користування землями. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 408–410.
2. Антонова С. Є., Журик М. Є. Державний контроль за використанням і охороною земель: регіональний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 2. С. 20–29.
3. Теремецький В. І., Шуст Г.П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і Безпека*. 2020. № 2. С. 69–75.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 01.08.2023).
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 01.08.2023).
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 01.08.2023).
7. Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель, та інших форм розпорядчих документів : затв. наказом М-ва аграр. політики та продовольства України від 6 лист. 2018 р. № 538. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1321-18#Text> (дата звернення: 01.08.2023).
8. Піддубний О. Ю., Нежевело В. В. Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 164–167.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007, № 29, ст. 389.