

# ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ КОНТРОЛЬНО-ІНСПЕКЦІЙНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ ТА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ



**В. І. Курило,**  
доктор юридичних наук,  
професор, директор  
навчально-наукового  
інституту земельних ресурсів  
та правознавства  
Національного університету  
біоресурсів і  
природокористування України



**Ю.В. Іущук,**  
аспірант Національного  
університету біоресурсів і  
природокористування  
України

Державне управління земельними ресурсами являє собою цілеспрямований вплив системи державних органів і суспільства на суб'єкти, що здійснюють господарську та інші види діяльності в сфері земельних відносин, які дають змогу досягти найбільш ефективного використання земельних і пов'язаних з ними ресурсів країни [1, 235]. Дослідники правового становища контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні у своїх працях відзначають інтенсивне формування інституту державних інспекцій відповідно до функцій державного управління в цій галузі, однак ситуація у галузі регулювання діяльності контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Україні залишається складною. Неврегульованість земельного законодавства і інфраструктури державного управління у сфері охорони та використання земель в Україні, відсутність автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, необхідної для вирішення питань обліку земель, охорони земель та інші, свідчать про існування гострих проблем у цій сфері, які потребують негайного вирішення [2, 28]. В Україні залишаються не вирішеними серйозні проблеми у здійсненні державного контролю за раціональним використанням та охороною всіх категорій земель, що негативно впливає на економічний розвиток держави, перешкоджає залученню іноземних інвестицій та привертає до себе значну увагу суспільства [3, 366]. Тому, зарубіжний досвід у цій царині, а саме: діяльності відповідних державних органів в Російській Федерації, — є надзвичайно **актуальним** для України задля освоєння вже накопиченого досвіду правового регулювання подібних правовідносин.

Відсутність теоретичних досліджень, у яких повною мірою були б з'ясовані особливості здійснення державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, і недостатність врегулювання у чинному законодавстві повноважень контролюючих органів потребують всебічного порівняльного аналізу змісту адміністративно-юрисдикційного характеру їх діяльності з використанням закордонного досвіду.

У вітчизняній правовій літературі практично відсутні комплексні наукові (як теоретичні, так і прикладні) дослідження державного контролю за використанням та охороною земель в зарубіжних країнах, які б ґрунтувалися на законодавстві цих країн. Окремим аспектам державного контролю за використанням та охороною земель з боку контрольно-інспекційних органів присвячені праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, Ц. В. Бичкової, А. П. Гетьмана, В. К. Гуревського, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинича, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, О. П. Світличного, В. І. Курила, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка, В. В. Янчука та інших науковців.

Для здійснення порівняльно-правового дослідження проблем діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів значний інтерес становлять праці російських учених — Г. О. Аксеньонка, Ф. Х. Адіханова, С. О. Боголюбова, О. К. Голіченкова, В. Н. Дем'яненка, Ю. Г. Жарикова, О. О. Забелишенського, М. Д. Казанцева, Б. В. Єрофеева, І. О. Іконицької та ін.

**Метою** цієї статті є комплексний порівняльний аналіз діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів України та Російської Федерації, дослідження правового забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в Російській

Здійснено порівняльний аналіз діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів України та Російської Федерації, досліджено правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в Російській Федерації, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері контролю за використанням та охороною земель в Україні.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, управлінська діяльність, використання і охорона земель, контрольно-інспекційні органи, інспекційна діяльність, повноваження державних інспекцій

Федерації, обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері контролю за використанням та охороною земель в Україні.

Слід наголосити, що аналіз зарубіжного законодавства дає змогу виявити основні шляхи, якими рухається державне регулювання в сфері раціонального використання та охорони земель і має свою специфіку порівняно з цивільно-правовим регулюванням. Хоча, на перший погляд, є значна кількість проблем державного управління контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Україні, однак вони можуть вирішуватися прогресивно, за допомогою використання напрацьованих системи контролю, стимулювання та поліпшення функціонування цих органів на прикладі Російської Федерації.

Зазначимо, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 створено Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільськогосподарства України шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України [4].

Відповідно до цього Указу було утворено новий центральний орган виконавчої влади — Державну інспекцію сільськогосподарства України (далі — Держсільгоспінспекція). Указом Президента України «Про Державну інспекцію сільськогосподарства України» від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, які раніше виконувала Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, передані до відання Держсільгоспінспекції.

Згідно з Положенням про Державну інспекцію сільськогосподарства України, затвердженим згаданим Указом Президента України, Держсільгоспінспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Слід зазначити, що державний контроль за раціональним використанням та охороною земель в Російській Федерації здійснюється Федеральною службою державної реєстрації, кадастру та картографії при Міністерстві економічного розвитку Російської Федерації в складі Уряду Російської Федерації [6, 231].

Згідно з постановою Уряду Російської Федерації від 5 червня 2008 р. № 437 «Про Міністерство економічного розвитку Російської Федерації» (редакція від 2 травня 2012 р.) Міністерство економічного розвитку Російської Федерації (Мін-

економрозвитку Росії) є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку, розвитку підприємницької діяльності, в тому числі середнього та малого бізнесу, захисту прав юридичних осіб і індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду) і муніципального контролю, ліцензування, оцінної діяльності, земельних відносин (за винятком земель сільськогосподарського призначення, а також переведення земель водного фонду та земель особливо охоронюваних територій і об'єктів (у частині, що стосується земель особливо охоронюваних природних територій) у землі іншої категорії), державного кадастру нерухомості, здійснення державного кадастрового обліку і кадастрової діяльності, державної кадастрової оцінки, державного моніторингу земель (за винятком земель сільськогосподарського призначення), державної реєстрації прав на нерухоме майно, геодезії і картографії [7].

У постанові Уряду Російської Федерації від 1 червня 2009 р. № 457 «Про Федеральну службу державної реєстрації, кадастру і картографії» Федеральна служба державної реєстрації, кадастру і картографії перебуває у віданні Міністерства економічного розвитку Російської Федерації.

Федеральна служба державної реєстрації, кадастру і картографії є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ним, з надання державних послуг у сфері ведення державного кадастру нерухомості, здійснення державного кадастрового обліку нерухомого майна, кадастрової діяльності, державної кадастрової оцінки, землеустрою, державного моніторингу земель, геодезії і картографії, навігаційного забезпечення транспортного комплексу (крім питань аеронавігаційного обслуговування користувачів повітряного простору Російської Федерації), а також функції щодо здійснення державного геодезичного нагляду, державного земельного контролю, нагляду за діяльністю самоврядних організацій оцінювачів. Федеральна служба державної реєстрації, кадастру і картографії веде свою діяльність безпосередньо та через свої територіальні органи, а також підвідомчі організації у взаємодії з іншими федеральними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та іншими організаціями [8].

Державний земельний контроль в Російській Федерації відповідно до Положення про державний земельний контроль, затвердженого постановою Уряду Російської Федерації від 15 листопада 2006 р. № 689, здійснюють уповноважені посадові особи Федеральної служби державної реєстрації, кадастру і картографії та її територіальних органів, які є державними інспекторами з використання та охорони земель.

Основними документами, що регулюють ве-

дення державного земельного контролю в російській Федерації є: Федеральний закон Російської Федерації від 24 липня 2007 р. № 221-ФЗ «Про державний кадастр нерухомості», «Положення про державний земельний контроль», затверджене постановою Уряду Російської Федерації від 15 листопада 2006 р. № 689, Федеральний закон від 26 грудня 2008 р. № 294-ФЗ «Про захист прав юридичних осіб і індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду) і муніципального контролю».

Державні інспектори з використання та охорони земель мають право:

- відвідувати в порядку, встановленому законодавством Російської Федерації, при пред'явленні службового посвідчення організації та об'єкти, обстежувати земельні ділянки, що перебувають у власності, володінні, користуванні та оренді, а також земельні ділянки, зайняті військовими, оборонними та іншими спеціальними об'єктами (з урахуванням встановленого режиму відвідування);
- давати обов'язкові для виконання приписи з питань дотримання вимог земельного законодавства, а також про усунення порушень, виявлених в ході проведення перевірок;
- складати за результатами перевірок акти з обов'язковим ознайомленням з ними власників, власників, користувачів, орендарів земельних ділянок;
- складати в порядку, встановленому законодавством про адміністративні правопорушення, протоколи про порушення земельного законодавства та направляти їх відповідним посадовим особам для розгляду справ про адміністративні правопорушення з метою притягнення винних осіб до відповідальності.

Посадові особи, які є головними державними інспекторами з використання та охорони земель, окрім вказаних вище прав, мають право: а) у межах своєї компетенції розглядати в установленому порядку справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні штрафи; б) виносити за формою згідно з додатком попередження про допущене земельне правопорушення відповідно до Земельного кодексу Російської Федерації; в) направляти у відповідні органи матеріали про порушення земельного законодавства для вирішення питання про притягнення винних осіб до відповідальності; г) вносити в органи державної влади суб'єктів Російської Федерації і органи місцевого самоврядування, що видали акти, які стосуються питань земельних відносин, пропозиції щодо приведення зазначених актів у відповідність із земельним законодавством [9].

#### Висновки

1. Згідно з Федеральним законом Російської Федерації від 18 липня 2011 р. № 242-ФЗ «Про внесення змін до окремих законодавчих актів Російської Федерації з питань здійснення державного контролю (нагляду) і муніципального контролю» [10] у деяких сферах діяльності, державний контроль був замінений на нагляд, тобто

державний інспектор, що здійснює наглядові функції в тій чи іншій сфері, може здійснювати набагато більше повноважень щодо дотримання вимог земельного законодавства. На нашу думку, така законодавча практика є надзвичайно актуальною для удосконалення діяльності контрольно-інспекційних органів в Україні.

Також доречним є прийняття в Україні наказу, що діє в Російській Федерації, а саме: для врегулювання контрольно-інспекційної діяльності в Російській Федерації був прийнятий наказ Міністерства економічного розвитку Росії від 18 липня 2011 р. № 25213 [11], який затвердив «Адміністративний регламент здійснення державних функцій з державного земельного контролю». Згідно з наказом інспектор і ті, кого перевіряють, зобов'язані виконувати вимоги відповідного адміністративного регламенту.

2. На прикладі міста Москви можна побачити, що серед форм державного земельного нагляду Управління Федеральної служби державної реєстрації, кадастру і картографії міста Москви є участь у спільній комісії з вирішення питань із самовільної забудови. На засіданнях комісії представник Управління, зокрема відділу державного земельного контролю, фіксує озвучені факти порушень і може висловлювати свої пропозиції щодо реалізації заходів, спрямованих на усунення або попередження самовільного зайняття земельних ділянок та споруд на них. Крім цього, при виконанні контрольно-наглядових функцій органи державної влади, наділені такими повноваженнями, можуть залучати до проведення заходів організації, акредитовані у відповідній сфері. Зокрема, до проведення перевірок залучається акредитована московська філія Ростехінвентаризації.

3. Основним напрямом взаємодії з прокуратурою в Москві є виконання вищевказаного Федерального закону № 294-ФЗ, спрямованого на забезпечення прав юридичних осіб, суб'єктів підприємницької діяльності при проведенні перевірок. Зазначеним Управлінням формується план перевірки, який узгоджується з Прокуратурою міста Москви. До нього включаються ті юридичні особи, щодо яких є підозри або відомості про правопорушення у сфері земельного законодавства. Під час проведення перевірок, у разі виявлення фактів порушень земельного законодавства, Управлінням приймається ряд вичерпних заходів, спрямованих на припинення правопорушення. Перш за все, це видача відповідних процесуальних розпоряджень тій стороні, яка порушила законодавство. Також слід наголосити, що і інша сторона — органи влади Москви — залишаються частиною взаємодії, оскільки наступним кроком є спільна робота з органами влади міста, наприклад з Департаментом земельних ресурсів, з яким створюється відповідна робоча група.

4. Завдяки проведеному аналізу можна відзначити, що порядок проведення позапланових перевірок Управлінням Федеральної служби державної реєстрації, кадастру і картографії міста Москви відбувається так. Якщо Управління отри-

мує погодження органів прокуратури на проведення позапланової перевірки, то воно може провести перевірку у встановленому законодавством Російської Федерації порядку і, залежно від характеру правопорушень, притягти порушника до відповідальності. Якщо ж у скарзі не зазначена інформація про особу (потенційного або можливого правопорушника), то тут, звичайно, ситуація ускладнюється, оскільки для здійснення перевірки Управління повинно провести деякі заходи, що дадуть змогу ідентифікувати цю особу. Для цієї мети Управління взаємодіє з правоохоронними органами і, якщо встановлює правопорушника, а прокуратура не погодить проведення позапланової перевірки, Управління має право включити проведення перевірки в план на наступний календарний рік чи кварталний план перевірок.

5. Також слід зазначити, що вищевказаним Управлінням відповідним чином заздалегідь готується план перевірок та складається перелік осіб, які будуть перевірятися, на майбутній календарний рік. Цей перелік подається для узгодження до органів прокуратури. Прокуратура погоджує в цілому всі перевірки, що проводяться на певній території щодо всіх юридичних осіб. Якщо вияв-

ляються збіги, тобто та сама організація перевіряється різними наглядовими інстанціями, в цьому випадку вирішується питання, хто саме буде здійснювати її перевірку. До початку календарного року цей список узгоджується остаточно Генеральною прокуратурою РФ, поміщається на сайті прокуратури і наглядової інстанції.

6. Цікавим є те, що державний реєстратор Федеральної служби державної реєстрації, кадастру і картографії на етапі оформлення або реєстрації прав при перевірці законності угод із нерухомістю як посадова особа також здійснює державний земельний контроль дотримання земельного законодавства Російської Федерації.

Отримані за результатами цього дослідження висновки дають змогу стверджувати, що порівняльний аналіз зарубіжного і вітчизняного законодавства щодо діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів на прикладі Російської Федерації виявив пріоритети для інституційного та правового забезпечення діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні і ефективного розвитку та удосконалення державного управління цими органами в Україні.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за ред. В. Б. Авер'янова. — К. : 1999. — 432 с.
2. *Курило В. І.* Охорона і раціональне використання земельних ресурсів: Методичний посібник / В. І. Курило. — К. : Держкомзем України – Проект МБРР, 2007. — 78 с.
3. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. Битяка Ю. П. — Х. : Право, 2000. — 520 с.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України : Спец. випуск. — 2010. — № 32. — Ст. 1026.
5. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Верховна Рада України. — К. : Парлам. вид-во, 2011. — 260 с.
6. *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление: Учебник // В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2003. — 320 с.
7. О Министерстве экономического развития Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://smb.gov.ru/content/legislation/goszakaz&networks/order/m,f,642>
8. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/landrelations/registration/doc201001251506>.
9. Положение о государственном земельном контроле : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 листопада 2006 г. № 689 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://rosreestr.tatarstan.ru/rus/goszemkon.htm>
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.rg.ru/2011/07/25/nadzor-dok.html>.
11. Об утверждении Административного регламента осуществления функций государственного земельного контроля : Приказ Минэкономразвития России от 18 июля 2011 г. № 25213 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://gov.spb.ru/law?d&nd=891844971&prevDoc=891844971&mark>.

**Курило В. И., Ищук Ю. В.** Сравнительный анализ деятельности контрольно-инспекционных органов в сфере земельных ресурсов Украины и Российской Федерации

Проведен сравнительный анализ деятельности контрольно-инспекционных органов в сфере земельных ресурсов Украины и Российской Федерации, исследовано правовое обеспечение государственного контроля использования и охраны земель в Российской Федерации, обоснованы предложения и рекомендации, направленные на совершенствование деятельности контрольно-инспекционных органов в сфере контроля за использованием и охраной земель в Украине.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, управленческая деятельность, использование и охрана, контрольно-инспекционные органы, инспекционная деятельность, полномочия государственных инспекций

**Kurylo Volodymyr, Ishchuk Yuriy.** Comparative analysis of control and inspection in the field of land resources of Ukraine and the Russian Federation

The article presents a comparative analysis of the control and inspection bodies in land resources of Ukraine and the Russian Federation, researches legal support state control over land use and protection of the Russian Federation, studies proposals and recommendations aimed at improving the control of inspection bodies in the field of control of use and protection of land in Ukraine.

**Key words:** administrative jurisdiction, comparative analysis, management activities, use and protection of land, control and inspection bodies, inspection activities, the powers of state inspections