

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ ЯК АСПЕКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЛЯМИ

STATE CONTROL OF LAND USE AND PROTECTION AS AN ASPECT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF LAND USE

Логвиненко М.І., к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Кадала В.В., к.ю.н., доцент, завідувач кафедри цивільного
та господарського права факультету № 2
Криворізький навчально-науковий інститут Донецького юридичного інституту МВС України

В умовах Євроінтеграції та розвитку нашої країни, державний контроль за раціональним використанням земель набуває важливого значення. Чинне національне законодавство в сфері земельної реформи надає власникам земель, землекористувачам, орендарям широкі права щодо самостійного господарювання на земельних ділянках, але така діяльність не повинна завдавати збитків навколишньому природному середовищу, як і не має порушувати права й законні інтереси інших осіб, в тому числі держави.

У ході вирішення конкретних питань земельного контролю, функції спеціально уповноважених органів влади мають бути розмежовані та делеговані таким чином, щоб не допускалось дублювання в роботі органів влади й забезпечувалась погодженість контрольних дій і заходів.

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

Для того, щоб прийняти кваліфіковане владне рішення за результатами контролю, кожний орган контролю повинен володіти точною й об'єктивною інформацією про те, чи є порушення земельного законодавства, в чому воно проявляється, хто винен у допущенні порушень, що необхідно вжити тосовно зупинення правопорушення, яка шкода спричинена правопорушенням, а якщо правопорушення ще не почалося, як йому можна запобігти.

Охорона земель і використання земельних ресурсів не тільки не суперечать одне одному, але й тісно між собою пов'язанні, як два елементи єдиного явища.

У залежності від об'єкта, суб'єкта та просторово-територіальної поширеності в даній сфері, земельне законодавство розрізняє три види контролю за використанням та охороною земель: державний, самоврядний та громадський.

Дана стаття присвячена питанню саме державного контролю за використанням та охороною земель, як елементу публічного адміністрування в сфері користування землями. З'ясовано сутність та суб'єктний склад державного контролю за використанням та охороною земель. Розкрито специфіку об'єкту даного виду контролю та зацентовано увагу на необхідності чіткого розмежування повноважень усіх дотичних органів влади до здійснення державного контролю.

Погоджена діяльність державних органів земельного контролю та громадськості з одночасною участю екологічних служб підприємств, установ і організацій дає змогу своєчасному запобіганню правопорушенням, підвищити ефективність роботи усієї системи земельного контролю і нагляду в країні.

Ключові слова: адміністрування, земля, державний контроль, сфера землекористування, охорона земель.

In the conditions of European integration and the development of our country, state control over the rational use of land becomes important. The current national legislation in the field of land reform provides land owners, land users, tenants with broad rights regarding independent management of land plots, but such activities should not cause damage to the surrounding natural environment, nor should they violate the rights and legitimate interests of other persons, including the state.

In the course of solving specific issues of land control, the functions of specially authorized authorities must be demarcated and delegated in such a way as to prevent duplication in the work of authorities and to ensure the consistency of control actions and measures.

Control over the use and protection of land consists in ensuring compliance by state authorities, local self-government bodies, enterprises, institutions, organizations and citizens of the land legislation of Ukraine.

In order to make a qualified authoritative decision based on the results of control, each control body must have accurate and objective information about whether there is a violation of land legislation, what it manifests itself in, who is guilty of allowing violations, what should be done to stop the violation, what harm is caused by the offence, and if the offence has not yet started, how it can be prevented.

Land protection and the use of land resources not only do not contradict each other, but are also closely related as two elements of a single phenomenon.

Depending on the object, subject and spatial-territorial distribution in this area, land legislation distinguishes three types of control over the use and protection of land: state, self-governing and public.

This article is devoted to the issue of state control over the use and protection of land, as an element of public administration in the field of land use. The essence and subject structure of the state control over the use and protection of lands has been clarified. The specificity of the object of this type of control is revealed and attention is focused on the need for a clear demarcation of the powers of all relevant authorities to carry out state control.

Coordinated activities of state land control bodies and the public with the simultaneous participation of environmental services of enterprises, institutions and organizations make it possible to prevent crimes in a timely manner, increase the efficiency of the entire system of land control and supervision in the country.

Key words: administration, land, state control, land use, land protection.

Державний контроль завжди базується на чітких конституційних засадах, функціонує на основі встановлених норм права і завжди тягне за собою певні юридичні наслідки. Це говорить про те, що в основі виникнення контролю і в процесі здійснення проявляється його правова субстанція, що потребує чіткої деталізації дій кожного суб'єкта на кожному етапі контролю.

Земельний ресурс є специфічним природним компонентом, який виник та існує незалежно від волі людини. Проте, саме дії людини по відношенню до використання землі мають чітко відповідати усім встановленим вимогам та заборонам, адже порушення порядку цільового використання земель, порушення порядку сівозмін, не раціональне використання угідь та діяльність на землях яка

будь-яким чином негативно впливає на стан ділянок та на навколишнє природне середовище, має одразу зупинитися та мінімізуватися, а означенні протиправні дії, у разі їх вчинення, повинні піддаватися відповідальності для винних в їх вчиненні осіб.

Одним із видів таких заходів по зупиненню та мінімізації протиправних дій відносно земельних ділянок є саме державний контроль за використанням та охороною земель.

Згідно ст. 188 ЗК державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом [1].

Враховуючи той факт, що державний контроль за використанням та охороною земель реалізується та відтворюється шляхом виконання певних владних повноважень спеціальних публічних суб'єктів, то влучно буде зазначити, що даний державний контроль є складовою публічного адміністрування в сфері користування земельними ресурсами.

Публічне адміністрування у сфері землекористування – це організаційно-розпорядча діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інститутів громадянського суспільства у випадку надання останнім адміністративних повноважень, яка виявляється у правових та організаційних формах та спрямована на реалізацію державної політики в земельних відносинах шляхом забезпечення ефективного використання земельних ресурсів зі збалансуванням екологічних та економічних інтересів. Суб'єктами публічного адміністрування, відповідно, є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та, в окремих випадках, інститути громадянського суспільства [2, с.167].

Таким чином слідує, що контроль за охороною земель здійснюють і органи місцевого самоврядування, проте згідно норм Земельного кодексу локальні органи влади є компетентними у здійсненні вже іншого виду контролю.

Наявність ефективної системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної форм власності не лише сприяє одержанню матеріальних благ, зокрема надходженням коштів до бюджетів відповідних рівнів, економічній вигоді землекористувачів, але й забезпечує раціональне використання земель з метою недопущення погіршення їхнього якісного стану [2, с.167].

Враховуючи той факт, що об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель є наші українські землі, то саме наявність такого специфічного об'єкту сфери публічного адміністрування привертає до себе увагу щодо доцільності дослідження якісного контролю за використанням та охороною земель.

Державний контроль характеризується рядом ознак: насамперед, державний контроль здійснюється уповноваженими органами влади; одержує своє закріплення в нормах, що визначають функції і правомочність контролюючих суб'єктів; держава наділяє контролюючих суб'єктів повноваженнями у здійсненні конкретних дій; закріплює повноваження контролюючих суб'єктів у відповідних нормативно-правових актах.

Загалом, аналізуючи доктринальні надбання, можна зазначити, що у процесі здійснення правової охорони земель держава виконує чотири основні функції: регулюючу, стимулюючу, контрольну та каральну. Проте, важливо не тільки нормативно закріпити, але й дієво від-

творювати контроль за дотриманням встановлених норм та охорону земель в Україні.

Відповідно до ст. 163 ЗК [1] завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

В свою чергу Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про охорону земель» також встановлено означені завдання.

Дані норми покликані сприяти відповідальному ставленню землекористувачів до наданих їм земельних ділянок та запобіганню деградаційних процесів ґрунтів. Однак актуальним залишається питання удосконалення системи оцінки землі, порядку набуття права оренди земельної ділянки, контролю за дотриманням землеохоронних заходів, а також економічного стимулювання землекористувачів, що зумовлює необхідність удосконалення системи публічного адміністрування. [2, с.166].

Відповідно до ст.5 Закону України «Про охорону земель» [3] органами, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель є Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом.

Спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади в галузі охорони земель є: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із забезпечення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Отже, враховуючи такий розширений суб'єктний склад, доречним є чітке впорядкування повноважень кожного із означених органів влади в галузі використання та охорони земель, адже деталізація та систематизація повноважень органів влади потрібна в першу чергу для якісного здійснення контролю за охороною земель, а по друге для виваженої систематизації повноважень органів влади в єдиній ланці публічного адміністрування.

Цікавим є питання повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у галузі охорони земель.

Постановою від 14 січня 2015 р. № 5 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» Кабінет Міністрів України постановив утворити як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, за переліком згідно з додатком 1 Постанови, та одночасно Реорганізувати територіальні органи Державного агентства земельних ресурсів шляхом їх приєднання до відповідних територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, за переліком згідно з додатком 2 існуючої Постанови [4].

Тому, починаючи з 2015 року центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Так, згідно ст.16 Закону України «Про охорону земель» [3], до повноважень центрального органу виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин належать: участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм охорони земель; здійснення моніторингу та охорони земель; забезпечення проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; забезпечення здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протирозійного та інших видів районування (зонування) земель; впровадження рекомендацій та заходів щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів; забезпечення підготовки та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, інших територій та об'єктів екомережі; здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону.

А також Законом України «Про охорону земель» [3] закріплено повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі охорони земель (ст. 17); повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 17-1); повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, у галузі

охорони земель (ст. 18); повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у галузі охорони земель (ст. 18-1).

Таким чином вбачається актуальність та доцільність необхідності впровадження системного контролю за використанням земель, що особливо є необхідним з огляду на численні факти порушень у цій сфері. Зокрема, посиленої уваги та перевірки потребують випадки самозахоплення земель, нецільового їх використання, а також погіршення якості ґрунтів внаслідок застосування інтенсивних технологій.

Висновки.

Досягнення основних завдань управління земельним фондом, з метою його збереження і раціонального використання, можливе через реалізацію його визначальної функції - контролю за використанням та охороною земель.

Державне управління в галузі охорони та використання земель є важливою складовою державного управління в галузі раціонального використання та охорони довкілля загалом. Однак оскільки земля є не лише елементом навколишнього природного середовища, а й використовується як засіб виробництва в господарстві і є просторовим базисом в інших сферах діяльності, то державний контроль в галузі охорони та використання земель враховується як екологічне значення земельних ресурсів, та одночасно впливає на виробничу та соціально-економічну функцію в державі.

В свою чергу, державний контроль в галузі охорони та використання земель є важливою складовою адміністративного управління у сфері використання земель.

Тому поєднання висвітлених елементів державного контролю та його здійснення з чіткими виваженими повноваженнями органів влади, буде сприяти якнайкращому забезпеченню сталого розвитку територій, забезпечення належного екологічного стану, та збереження земель від різних протиправних посягань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення 16.12.2020 р.).
2. 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. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/41.pdf
3. Про охорону землі: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
4. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015р. № 5 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2015-%D0%BF#Text>