

УДК 349.414

І.І. Сидоренко, ст. викладач

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ
ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ****И.И. Сидоренко**, ст. преподаватель

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАЦИОНАЛЬНЫМ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ****Iryna Sydorenko**, senior teacher

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

STATE CONTROL OVER RATIONAL USE AND PROTECTION OF LAND

Розглянуто сутність державного контролю за раціональним використанням та охороною земель. Обґрунтовано сутність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проаналізовано функції, форми та методи управління державного контролю, які є найважливішими у цій сфері. Основним завданням державного контролю за раціональним використанням та охороною земель є забезпечення збереження і відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих властивостей земель.

Ключові слова: державний контроль, раціональне використання, охорона земель, влада.

Рассмотрены сущность государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель. Обосновано сущность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Проанализированы функции, формы и методы управления подержанного контроля, которые являются важнейшими в данной сфере. Основной задачей государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель является обеспечение сохранения и воспроизводства земельных ресурсов, экологической ценности природных и приобретенных качеств земель.

Ключевые слова: государственный контроль, рациональное использование, охрана земель, власть.

The essence of state control over rational use and protection of land. The essence of activities of state and local governments. The analysis functions, forms and methods of management of state controls that are essential in this area. The main task of state control over rational land use and protection is to ensure the preservation and reproduction of land resources, ecological value of natural and acquired qualities of lands.

Key words: state control, rational use, land protection, authority.

Постановка проблеми. Проведення конституційної реформи вивело проблему інституційних перетворень органів влади в Україні на якісно новий рівень. У контексті формування національної економіки це особливо відчувається у сфері земельних відносин. Однак здійснені земельні перетворення все ще не вирішили багатьох завдань: забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, охорони земель від їх деградації, налагодження дієвої системи державного управління земельними ресурсами. Це дало імпульс для подальших наукових розробок цієї теми, особливо в частині організації та здійснення контролю за державним управлінням земельними ресурсами.

Державний контроль ґрунтується на чітких конституційних засадах, функціонує на основі встановлених норм права і завжди тягне за собою певні юридичні наслідки. Поняття сучасного державного контролю за використанням та охороною земель сформоване у зв'язку з переходом умов господарювання в нашій країні на ринкові засади, реалізацією визначених Конституцією України норм щодо права та розпорядження земельними ресурсами, комплексним реформуванням галузі земельних відносин і є складовою частиною в цілому функцій державного управління у галузі земельних відносин, якого як явища взагалі не існувало у попередніх системах державотворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цілком очевидно, що зміна характеру земельних відносин має вплинути і на зміну характеру державного управління земельними ресурсами, зокрема стосовно реалізації функції контролю їх використання. Вчені-економісти П. Саблук, В. Сайко, А. Юрченко у своїх працях підкреслюють, що в умовах ринкової економіки відбувається обіг земельного капіталу, а це означає, що держава має не лише забезпечити формування нормативно-правових та організаційних умов

TECHNICAL SCIENCES AND TECHNOLOGY

для здійснення трансакцій із землею, а й контролювати їх дотримання. Переважна більшість українських науковців, предметом дослідження яких є процес формування земельних відносин, ефективність використання земельних ресурсів та державне управління в земельній сфері, схиляються до думки про відсутність в Україні умов для реалізації громадянами права власності на землю, яка б забезпечувала високий рівень ефективності землеробства [5].

Багато вчених підкреслюють, що на сучасному етапі розвитку земельних відносин в аграрній сфері виникає потреба вдосконалення інформаційного забезпечення з метою ефективного управління землями сільськогосподарського призначення. Дослідження характеристик та особливостей використання земель сільськогосподарського призначення й розуміння принципів їх використання допоможе забезпечити виконання ефективних заходів, спрямованих на охорону цих земель. Проблеми інформаційного забезпечення державного управління земельними ресурсами вивчало багато вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме: Р. Аблер, Д.І. Бабміндра, В.О. Боровий, А.О. Варламов, О.С. Дорош, В.А. Ільяшенко, С.А. Кальченко, Ю.О. Карпінський, Г. Ларсон, Т.М. Лозинська, А.В. Мерзляк, А.М. Третяк, О.І. А. Хопфер та ін. Заходи щодо створення земельно-інформаційного середовища з метою підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, використання й охорони земель набувають особливої актуальності в умовах земельних перетворень і запровадження напрямів земельної реформи.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Державне регулювання земельних відносин на сучасному етапі державотворення в Україні можна розглядати як один із вирішальних чинників розвитку національної економіки.

Разом з тим процесуальна складова правового регулювання здійснення державного контролю за використанням та охороною земель залишається недостатньо дослідженою і відповідно недостатньо закріпленою в чинних правових нормах.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розвиток теоретичних та організаційно-правових аспектів контролю у сфері земельних відносин, а також «відновлення», «формування» і «спрямування» суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв щодо ефективності державного управління, зокрема здійснення державної влади. А це означає, що метою контролю є вирішення питань як щодо «ефективності», так і щодо «законності» діянь суб'єктів суспільних відносин. Ця мета досягається через вираження змісту державного контролю, який щодо діянь відповідних суб'єктів включає планування, спостереження, аналіз, перевірку, розслідування, прийняття відповідних рішень і їх реалізацію.

Виклад основного матеріалу. Державний контроль за використанням та охороною земель – сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до виконання правил і дотримання норм земельного законодавства та попередження земельних правопорушень, що має на меті забезпечити науково обгрунтоване, раціональне й ефективне використання та охорону земель.

Державне управління є способом організації діяльності державних органів з метою забезпечення виконання правових норм і впорядкування суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Воно характеризується наявністю суб'єктів, об'єктів управління, а також управлінських функцій [2].

Методи земельного контролю – це засоби виявлення порушень земельного законодавства за використанням та охороною земель і засоби цілеспрямованого впливу відповідних органів на стан законності в галузі охорони земельних ресурсів (методи переконання й примусу).

Методи, які використовують органи земельного контролю за використанням та охороною земель у своїй практичній діяльності, різноманітні і можуть змінюватися залежно від конкретних завдань і повноважень контролюючих органів, методів усунення виявлених порушень, засобів впливу на порушників тощо, а саме: перевірка, спостереження, обстеження, інвентаризація, інспектування, нагляд.

У наукових колах існують різні погляди щодо сутності таких понять, як контроль, нагляд і їх співвідношення. Це питання досить дискусійне і серед представників науки адміністративного права, оскільки серед учених-адміністративістів немає єдиного погляду стосовно функцій органів державної виконавчої влади, їх кількості, характеристики. Водночас, традиційним елементом будь-якої класифікації функцій таких органів є функція контролю.

Контроль і нагляд – терміни, які часто вживаються для характеристики того самого виду діяльності не тільки в науковій літературі, але і в нормативних актах про правовий статус державних органів, які здійснюють діяльність, пов'язану з перевітками. У правовій літературі зазначається, що у разі необхідності вживання однозначної термінології в законодавстві не слід ігнорувати ті нюанси, які необхідні для практики державного управління. Тому не потрібно замість кількох термінів «нагляд», «інспектування», «перевірка виконання» вживати лише єдиний термін «контроль» у тому широкому значенні, в якому він застосовується в теорії управління [3].

З такою позицією важко не погодитись. Водночас заслуговує на увагу і погляд про те, що не слід створювати між цими поняттями штучний розділ, забуваючи, що контроль і нагляд – однорідні види діяльності.

Спостереження – форма отримання необхідної інформації про стан земельного фонду, про доцільність його використання й охорони. Спостерігати – значить тримати об'єкт постійно в полі зору. Тому спостереження характерно, насамперед, для контролюї діяльності землевпорядної служби, що спеціально уповноважена здійснювати земельний контроль. Для обстеження характерно більш глибоке проникнення у сферу земельних відносин. Звичайно, воно проводиться у зв'язку з фактами порушення земельного законодавства і має на меті не тільки виявити ці порушення, але і розробити заходи для їхнього усунення. До обстеження в необхідних випадках залучаються відповідні спеціалісти сільського господарства й інші.

Одним із головних методів земельного контролю є перевітка, яка покликана забезпечити дотримання всіма землекористувачами вимог земельного законодавства про науково обгрунтоване, раціональне й ефективне використання землі. Існують різноманітні види й способи перевіток. Їх характер залежить від конкретних умов підконтрольного об'єкта і мети, яку ставить перед собою той або інший контрольний орган у кожному конкретному випадку. З цієї позиції розрізняються: планові й позапланові, комплексні і цільові, загальні, вибіркові та інші види перевіток.

Інспектування як форма земельного контролю являє собою перевірку доцільності дій суб'єктів земельних відносин у порядку нагляду й інструктування. Інспектування від інших форм контролю відрізняється, насамперед, тим, що вона спрямована на перевірку діяльності підконтрольних органів та осіб. Для інспектування характерно також те, що воно проводиться посадовими особами спеціально уповноважених на те державних органів. Об'єктами інспекторських перевіток можуть бути самі найрізноманітніші види діяльності у сфері земельних відносин: ведення земельно-облікових документів, ефективність боротьби із земельними правопорушеннями, виконання заходів щодо раціонального використання й охорони земель, а також діяльність посадових осіб нижчих контролюючих органів. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» не вживає термін «інспектування». Проте досить часто перевірки,

TECHNICAL SCIENCES AND TECHNOLOGY

проведені інспекторами щодо використання й охорони земель, за змістом і формою носять характер інспектування.

Нагляд як форма контролю являє собою спостереження за чим(ким)-небудь. На відміну від звичайного спостереження, нагляд здійснюється спеціально уповноваженими на те органами: прокуратурою (прокурорський нагляд), санітарно-епідеміологічною станцією (санітарний нагляд) та іншими [3].

Характеризуючи порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, можна виділити послідовність виконуваних дій, певну стадійність.

В юридичній літературі відзначилися різні підходи до виділення стадій контрольного провадження. Загалом виділяють від трьох до семи його стадій. При цьому такі стадії розглядаються в аспекті загальної теорії права, безвідносно до галузевої специфіки провадження. Переважно в юридичній літературі називають такі стадії:

1. Планування контролю й організаційних заходів щодо його проведення.
2. Підготовка до перевірки.
3. Проведення перевірки.
4. Складання, обговорення і прийняття контролюючим органом акта перевірки, прийняття рішень стосовно неї й ознайомлення з ними зацікавлених органів та осіб, трудових колективів.
5. Реалізація схвалених за матеріалами перевірки рішень.
6. Розгляд можливих скарг на прийняте рішення.
7. Контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій і рекомендацій, що містяться в акті перевірки [1].

На нашу думку, під час здійснення контролю за використанням і охороною земель особливу увагу треба надати таким перевіркам: проведення заходів із охорони ґрунтів, запровадження комплексу організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних, гідротехнічних, протиерозійних заходів; збереження лісозахисних насаджень і протиерозійних гідротехнічних споруд, виконання заходів щодо попередження і ліквідації процесів засолення й заболочення ґрунтів, заростання кущами і дрібноліссям сільськогосподарських угідь; відвернення забруднення земель відходами промислових, сільськогосподарських, комунально-побутових та інших виробництв стічними водами; псування земель у ході будівництва, розроблення корисних копалин, проведення пошукових та інших робіт.

Окрему увагу треба надати землям сільськогосподарського призначення. Паралельно з державними органами влади контроль використання земель сільськогосподарського призначення здійснюють також органи місцевого самоврядування та громадські організації (ст. 189 і 190 ЗК України). Із цієї причини варто зазначити, що повноваження органів місцевого самоврядування і громадських інспекторів у зазначеній сфері законодавчо встановлено недостатньо чітко, права й обов'язки обмежено, тому в сучасних умовах контролююча роль цих суспільних інститутів є мінімальною. Отже, регулювання відносин між господарськими суб'єктами щодо використання земель сільськогосподарського призначення має здійснюватися, виходячи з уявлень, що земля є просторовим базисом для розміщення об'єктів нерухомості, засобом виробництва в сільському господарстві та об'єктом комплексу прав (власності, користування, розпорядження, володіння, оренди тощо). Незважаючи на те, що від початку проведення земельної реформи в Україні минає 24 роки, у суспільстві не склалася переважна думка щодо характеру земельних відносин. Звідси – нестабільність землекористування, невпевненість власників у своїх правах, хаотична й безконтрольна забудова земельних ділянок, нерациональне використання сільськогосподарських земель, що призводить до їх виснаження й деградації. Аналіз ефективності використання сільськогосподарських угідь дає всі

підстави стверджувати, що руйнація державної монополії та введення інституту приватної власності на землю не забезпечили раціонального використання й охорони земель. Продуктивність сільськогосподарських земель в Україні, порівняно з багатьма зарубіжними країнами, залишається надзвичайно низькою. Наприклад, порівняно з Нідерландами, віддача 1 га ріллі в Україні нижча: за м'ясом усіх видів (у забійній вазі) – у 50 разів, молоком – 27, зерном – 1,5, цукровим буряком – у 13,2 рази [4]. Вирішення проблеми підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва дозволить Україні посісти належне їй місце серед країн з розвиненим аграрним сектором економіки, але для цього необхідно докорінним чином змінити систему державного контролю над використанням та охороною земель. А якщо точніше – має бути створена цілісна державна система, здатна комплексно вирішувати завдання формування нових за змістом земельних відносин. Сучасна інституціональна структура державного управління земельними ресурсами в Україні, до складу якої входять і органи контролю, характеризується не лише відсутністю чіткості в розподілі обов'язків, а й конфліктністю інтересів різних відомств і широким розподілом відповідальності за рішення, що приймаються. Політичні процеси також накладають негативний відбиток на прийняття рішень щодо земельних питань. Значною мірою це стосується діяльності окремих районних і обласних рад. Нерідко за рішення, прийняті попереднім складом ради, новообрана рада не несе ніякої відповідальності, або ці рішення скасовуються чи просто не виконуються. Саме багатовладдя у вирішенні земельних питань й опір на місцевому рівні єдиній земельній політиці разом із помилками в реформуванні земельних відносин призвели до глибокого занепаду сільського господарства.

Висновки і пропозиції. Дослідження питання про порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель показало, що чинним земельно-процесуальним законодавством процедура його проведення врегульована не повною мірою. Це створює певні труднощі під час практичної реалізації матеріальних норм земельного права, які регулюють суспільні відносини у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. Прийняті в нашій країні підзаконні нормативні акти у сфері контролю недостатньо визначають процесуальні аспекти здійснення земельного контролю. Основний їх зміст, як і в нормативних актах такого типу, що діяли раніше, спрямований на регулювання матеріальних відносин, які виникають у ході проведення земельного контролю. Одним з актуальних питань удосконалення правового регулювання здійснення контролю за використанням та охороною земель є гармонізація матеріальних і процесуальних норм, які регламентують суспільні відносини у цій сфері. Її проведення дало б змогу вдосконалити механізм правового регулювання в цій сфері та підвищити ефективність земельного контролю.

Список використаних джерел

1. *Андрейцев В. І.* Правовий режим землі як основного національного багатства (Коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України) / В. І. Андрейцев // Законодавство України: Науково-практичні коментарі. – 2002. – № 4. – С. 15–26.
2. *Гавриш Н. С.* Еколого-правові аспекти охорони земельних ресурсів в Україні / Н. С. Гавриш // Вісник Львів. ун-ту. Сер. Міжнародні відносини. – 1999. – Вип. 1. – 311 с.
3. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
4. *Лозинська Т. М.* Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації : монографія / Т. М. Лозинська. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 272 с.
5. *Микитенко Ю. І.* Державне управління: економічні методи та система відносин в умовах формування ринку земель. Полтавщина / Ю. І. Микитенко, Г. І. Шарий. – Полтава : ІАЦ «Подія», 2007. – 100 с.