

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

STATE CONTROL OVER LAND USE AND PROTECTION IN UKRAINE

Матвієнко А.П.

науковий співробітник відділу земельних відносин,
Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»

У статті проведено аналіз вітчизняної системи організації державного контролю над використанням та охороною земель, його сучасного стану, виявлено проблеми у цій сфері та окреслено напрями щодо їх вирішення. Розглянуто функціональні обов'язки органів центральної виконавчої влади, на які покладено відповідальність за проведення державного контролю над використанням та охороною земель згідно з чинним законодавством.

Ключові слова: охорона земель, державний контроль, використання земель, земельне законодавство, землі сільськогосподарського призначення.

В статье проведен анализ украинской системы организации государственного контроля над использованием и охраной земель. Проанализировано его современное состояние, определены проблемы, существующие в данной сфере, и очерчены пути их решения. Рассмотрены функциональные обязанности органов центральной исполнительной власти, ответственных за проведение государственного контроля над использованием и охраной земель в соответствии с действующим законодательством.

Ключевые слова: охрана земель, государственный контроль, использование земель, земельное законодательство, земли сельскохозяйственного назначения.

The system of state control over land use and protection in Ukraine was analyzed in the article. It's current condition was analyzed. The problems were founded in this area. The directions for their solution were outlined. The functional responsibilities of government agencies that exercise state control over land use and protection were considered.

Keywords: land protection, state control, land use, land law, agricultural land.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державний контроль над використанням та охороною земель є необхідним елементом організаційно-правового забезпечення збереження та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення. Протягом останніх років в Україні система державних органів контролю у цій сфері зазнавала різноманітних змін. У результаті неефективного проведення державного контролю над використанням та охороною земель спостерігається погіршення екологічного стану земель, зокрема: знижується запас гумусу в ґрунтах, зростає дефіцит основних елементів живлення, посилюється негативний вплив водної ерозії та дефляції, збільшується площа ґрунтів із підвищеною кислотністю тощо. Отже, постає питання посилення й ефективного проведення державного контролю над використанням та охороною земель, особливо сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної про-

блеми і на які спирається автор. Питання щодо державного контролю над використанням та охороною земель досліджуються у працях з адміністративного та земельного права такими вченими, як: О.Ф. Андрійко, І.А. Дмитренко, В.І. Курило, М.В. Шульга та ін. Не оминули своєю увагою ці питання й вчені-економісти, такі як: В.В. Горлачук, Д.С. Добряк, О.А. Корчинська, А.Я. Сохнич, А.М. Третяк, М.М. Федоров, О.В. Ходаківська та ін. Проте на даний час ще не сформовано досконалого механізму щодо здійснення контролю у сфері забезпечення раціонального, ефективного використання та охорони земель.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Мета статті – проаналізувати сучасний стан і виявити проблеми організації та проведення державного контролю над використанням та охороною земель із метою подальшої розробки рекомендацій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля перебуває під особливою охоро-

ною держави, оскільки є її стратегічним ресурсом. Тому однією з функцій держави є забезпечення надійного та ефективного державного контролю над використанням та охороною земель, особливо сільськогосподарського призначення.

Визначення поняття «державний контроль над використанням та охороною земель» не закріплено у законодавчих актах, тому в науковій літературі зустрічаються різні його трактування. Так, Ю.І. Яременко вважає, що «найоптимальнішим для сучасних умов є наступне визначення поняття державного контролю над 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 обґрунтоване, раціональне й ефективне використання та охорону земель» [1, с. 37]. Т.С. Кичилюк подає визначення державного контролю над використанням та охороною земель як цілеспрямовану, корисну, суспільно необхідну діяльність у галузі земельних ресурсів, результатом якої є усунення порушень земельного законодавства та реальне зміцнення законності в земельній сфері [2, с. 7–8], а також «поняття державного контролю над використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, який є сукупністю організаційно-правових, організаційно-господарських, агротехнічних та інших заходів, які здійснює держава з метою ефективного цільового використання землі у сільському господарстві, збільшення кількості земель сільськогосподарського призначення та збереження їх якісних властивостей, що включає охорону цих земель від їх необґрунтованого скорочення, боротьбу із забрудненням ґрунтів, а також здійснення запобіжної та правоохоронної діяльності державними земельними інспекціями» [2, с. 8]. На нашу думку, визначення, подане Ю.І. Яременком, більш повно характеризує сутність державного контролю над використанням та охороною земель.

Метою здійснення державного контролю над використанням та охороною земель є забезпечення дотримання земельного законодавства, раціонального й ефективного використання земель та забезпечення їх охорони, збереження родючості ґрунтів, а також збереження навколишнього природного середовища в цілому.

В Україні державний контроль над використанням та охороною земель здійснюється відповідно до Земельного кодексу, законів «Про державний контроль над використанням та охороною земель», «Про охорону земель» та регламентується іншими нормативно-правовими актами. Тобто певна законодавча база для його забезпечення існує, але крім законодав-

чого впорядкування необхідно більш детально впорядкувати функціональні обов'язки органів центральної державної влади, що здійснюють контроль над використанням та охороною земель, особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення, оскільки вони є основним (незамінним) засобом виробництва у сільському господарстві.

Із часів здобуття незалежності в Україні державний контроль над використанням та охороною земель здійснює декілька центральних органів виконавчої влади. Так, із 1992 р. контролюючі функції було покладено на Державний комітет по земельних ресурсах (нині Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру) та Міністерство охорони навколишнього природного середовища (нині Міністерство екології та природних ресурсів України). Із 2003 р. функції щодо проведення державного контролю над використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснювала Державна інспекція з контролю над використанням та охороною земель (створена у грудні 2002 р.), а в 2010 р. її функціональні обов'язки у цій сфері були передані Державній інспекції сільського господарства.

Державний контроль над використанням та охороною земель, відповідно до ст. 5 Закону України «Про державний контроль над використанням та охороною земель» [3], розділено на три різні частини, за які відповідають різні органи центральної виконавчої влади, зокрема:

1) державний контроль над використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює Державна інспекція сільського господарства України – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 перебуває у стані ліквідації) та з липня 2016 р. – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 р. № 482 – у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів);

2) державний контроль над дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснює Державна екологічна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів;

3) моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну

паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить Міністерство аграрної політики та продовольства України – центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики.

Згідно з Указом Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України», Держекоінспекція здійснює державний контроль над додержанням вимог законодавства про використання та охорону земель, зокрема щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, у тому числі в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання екологічних нормативів із питань використання та охорони земель [4].

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, відповідно до покладених на неї завдань, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 р. № 482, організовує та здійснює державний контроль над дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності й у частині родючості ґрунтів, зокрема над зміною показників якісного стану ґрунтів і своєчасним проведенням заходів щодо збереження, відтворення та підвищення їх родючості [5].

Аналіз функціональних обов'язків вищезгаданих центральних органів виконавчої влади у сфері здійснення державного контролю над використанням та охороною земель дає можливість стверджувати, що розмежування їх повноважень нечіткі та заплутані. У сфері законодавчого регулювання державного контролю над використанням та охороною земель не існує чіткої послідовності та взаємоузгодженості. Досить часто повноваження органів державного контролю у цій сфері змінюються і передаються від одного уповноваженого органу до іншого. Лише за останні шість років у сфері контролю над використанням та охороною земель змінилось декілька різних контролюючих органів: Державна інспекція з контролю над використанням та охороною земель (ліквідована у листопаді 2010 р.); Державна інспекція сільського господарства України (перебуває у стані ліквідації з вересня 2014 р.); Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (виконує контролюючі функції з липня 2016 р.) та

Державна екологічна інспекція. Це призводить до зниження ефективності здійснення державного контролю над використанням та охороною земель, знижує рівень відповідальності контролюючих органів.

Відсутність прозорої та чіткої системи організації державного контролю над використанням та охороною земель призводить на практиці до збільшення кількості порушень земельного законодавства, особливо у сфері охорони земель, що в підсумку негативно впливає на стан родючості ґрунтів та ефективність використання сільськогосподарських угідь у цілому.

Інша проблема полягає в тому, що землі сільськогосподарського призначення не виокремлюються серед інших категорій земель, тоді як вони становлять понад 70% земельного фонду України. Враховуючи важливе значення земель сільськогосподарського призначення у забезпеченні продовольчої безпеки країни, на нашу думку, під час здійснення державного контролю над використанням та охороною земель необхідно приділяти їм особливу увагу, що має бути закріплено на законодавчому рівні, адже в країнах із ринковою економікою особлива увага приділяється саме охороні сільськогосподарських угідь та контролю над їх раціональним використанням у процесі аграрного виробництва.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Незважаючи на те що в Україні функціонує розгалужена система центральних органів виконавчої влади з нагляду за використанням та охороною земель, на даний час фактично відсутній ефективний державний контроль у цій сфері, що негативно позначається на якісному стані земельних ресурсів. Подальше здійснення ефективного державного контролю над використанням та охороною земель потребує розмежування функцій центральних органів виконавчої влади в нормативно-правових актах, щоб не допускати дублювання в їх роботі та забезпечувати взаємоузгодженість контролюючих дій і заходів.

Неврегульованість питання щодо здійснення державного контролю над використанням та охороною земель є актуальним для подальших досліджень і пошуків можливих шляхів вирішення існуючих проблем у даній сфері. Зокрема, одним із таких напрямів може бути посилення розвитку самоврядного та громадського контролю над використанням та охороною земель.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Яременко Ю.І. Державний контроль за охороною та використанням земель. Навчальний модуль : [методичний посібник] (доопрацьований та перероблений) / Ю.І. Яременко. – Київ, 2011.
2. Кичилук Т.С. Державний контроль над використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.С. Кичилук. – Київ, 2007. – 20 с.

3. Закон України «Про державний контроль над використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
4. Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 р. № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 р. № 482 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/482-2016-%D0%BF>.