

УДК 342.951: 332.3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

С.В. СЛЮСАРЕНКО, кандидат юридичних наук,

Ю.В. ІЩУК, аспірант,

**Національний університет біоресурсів
і природокористування України¹**

У статті досліджено перспективи та напрями розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель, здійснено перспективний аналіз розвитку законодавства в даній сфері, проаналізовано діяльність контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів і напрями його нормативного вдосконалення в Україні, досліджено правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства України в сфері контролю за використанням і охороною земель.

Адміністративна юрисдикція, державний контроль за використанням та охороною земель, управлінська діяльність у сфері раціонального використання і охорони земель в Україні, контрольно-інспекційні органи в сфері земельних ресурсів в Україні, розвиток законодавства, вдосконалення нормативно-правових актів.

При аналізі правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Україні дослідники зазначають досить інтенсивний процес формування інституту державних інспекцій відповідно до функцій державного управління в цій галузі. В свою чергу, 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.

Слід зазначити, що виходячи з умов сьогодення ситуація в галузі регулювання діяльності та вдосконалення законодавства України щодо діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні залишається складною. Неврегульованість земельного законодавства й інфраструктури державного управління у сфері охорони і

використання земель в Україні та відповідним землекористуванням, відсутність автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, спрямованого на вирішення питань обліку й охорони земель, та інше, свідчать про існування гострих проблем у цій сфері, які потребують негайного реагування та розробки відповідних ефективних нормативно-правових актів в даній сфері.

Саме державний контроль є механізмом впровадження державної земельної політики у життя, механізмом випробування діючих законів та засобом виявлення й виправлення помилок, що заважають досягненню управлінських цілей [1, с.15].

Сьогодні, як ніколи, гостро постає проблема організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, їх взаємодії з іншими правоохоронними органами при виявленні правопорушень, здійснення ними превентивної діяльності та відповідний розвиток законодавства України в даній сфері.

Тому перспективи та напрями розвитку законодавства України в сфері використання й охорони земель та вдосконалення діяльності відповідних контрольно-інспекційних органів у країні залишаються надзвичайно **актуальними**.

Відсутність комплексних теоретичних досліджень, у яких повною мірою були б з'ясовані напрями та перспективи розвитку законодавства України в сфері використання та охорони земель і недостатність врегулювання у чинному законодавстві повноважень контролюючих органів, потребують всебічного дослідження даної проблематики і аналізу норм чинного законодавства в даній сфері.

Детальне наукове дослідження перспектив та напрямів розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням і охороною земель в умовах ринкової економіки є актуальним завданням вітчизняної юридичної науки. У вітчизняній правовій літературі практично відсутні комплексні наукові (як теоретичні, так і прикладні) дослідження напрямів і перспектив вдосконалення законодавства України щодо контролю за використанням та охороною земель у сучасних реаліях.

Окремим аспектам державного контролю за використанням та охороною земель з боку контрольно-інспекційних органів, а також вдосконаленню законодавства України в даній сфері присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ц.В. Бичкової, А.П. Гетьмана, В.В. Горланчука, В.К. Гуревського, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинича, В.І. Курила, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, О.П. Світличного, А.М. Третьяка, Ю.С. Шемшученка, В.В. Янчука та інших науковців.

Метою даної статті є дослідження перспектив і напрямів розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель, здійснення перспективного аналізу розвитку законодавства в

даній сфері, конкретний аналіз діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів і напрями його нормативного вдосконалення в Україні, дослідження правового забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель в країні, обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення вітчизняного законодавства в сфері контролю за використанням та охороною земель.

Період переходу України до ринкових відносин визначає важливість проблеми здійснення перетворень у галузі управління земельними ресурсами, незмінною складовою якого є державний контроль. Саме контроль є механізмом втілення державної земельної політики у життя, механізмом випробування чинних законів та засобом виявлення і виправлення помилок, що заважають досягненню управлінських цілей.

Державний контроль, як багатогранне явище, знаходиться у постійному розвитку та підлягає змінам, а отже, сьогодні наріла потреба переглянути певні положення земельного та адміністративного законодавства, що регулюють контрольну діяльність у галузі земельних відносин з огляду на окремі прогалини законодавства та декларативний характер певних норм [2, с. 21].

Земельний кодекс України поділяє земельний контроль на державний, самоврядний і громадський. Абсолютно не применшуючи ролі самоврядного та громадського, вважаємо, що особливого осмислення потребує державний контроль за використанням та охороною земель, оскільки він є визначальним у суспільних відносинах з огляду на існуючу систему публічної влади.

Державний контроль за використанням та охороною земель є гарантією держави у втіленні законності у земельній сфері. Він повинен також бути гарантією ефективності механізму охорони земельного фонду від нераціонального використання землі у сільському господарстві. Іншими словами, контроль має гарантувати досягнення цілей охорони земель та їх раціонального використання.

При цьому, маючи власні цілі й зміст, земельний контроль водночас забезпечує виконання інших управлінських функцій. Контрольні органи надають зібрану інформацію у процесі здійснення ними контролю для прийняття управлінських рішень у межах функції організації, обліку, планування, експертизи, керівництва, координації у цій сфері [3, с. 283–284].

Контролюючі органи виявляють і припиняють порушення спеціальних правил, норм, нормативів, без чого неможлива реалізація певних управлінських функцій, зокрема такої, як регулювання використання земельного фонду.

Зазначимо, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх 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, зокрема, утворено

Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державну інспекцію сільського господарства України шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України [4].

Відповідно до цього Указу було утворено новий центральний орган виконавчої влади – Державну інспекцію сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція). Указом Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства 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, передано до відання Держсільгоспінспекції.

Згідно з Положенням про Державну інспекцію сільського господарства України, затвердженим Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011, 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 [5].

Конкретні завдання державного контролю у галузі земельних ресурсів визначаються основними формами діяльності у сфері використання й охорони земель, які умовно можна поділити на: 1) організацію раціонального землекористування; 2) охорону земель; 3) забезпечення екологічної безпеки людини. Ці форми безпосередньо пов'язані між собою, оскільки, як зазначалося, охорона земель неможлива без їх раціонального використання, а земля, як один із найважливіших компонентів природи, повинна використовуватись з дотриманням вимог екологічної безпеки.

У цілому охорона земельних ресурсів повинна забезпечувати:

- збереження ґрунтів, їхніх корисних властивостей, насамперед родючості, максимально можливе запобігання втрат і виснаження сільськогосподарських земель, обмеження відведення продуктивних земель для несільськогосподарських потреб;

- своєчасне попередження і усунення причин, які призводять до деградації, забруднення та засмічення земель небезпечними відходами людської діяльності, порушення й знищення ґрунтів і збіднення екосистем;

- своєчасне здійснення підприємствами виробничої, гірничодобувної, аграрної та інших видів господарської діяльності, які зумовлюють руйнування ґрунтового покриву, втрату ним родючості та порушення екологічної рівноваги функціонування земель, а також підривають стійкість агроландшафтів тощо;

- раціональне використання і збереження земельних ресурсів, поліпшення корисних властивостей та санітарно-гігієнічного стану ґрунтів, екологічно й економічно обґрунтовані освоєння і меліорацію непридатних для господарського використання земель;

- своєчасне запобігання й усунення негативного впливу деградованих, забруднених і порушених земель на здоров'я людини, окремі природні ресурси й довкілля у цілому, а також на економічний та соціальний розвиток держави;

- максимальний захист від необґрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб земель, які використовуються сільським і лісовим господарством [6, с. 455–456].

Усі ці процеси в сукупності зможуть забезпечити ефективне і прогресивне законодавство в сфері контролю за використанням та охороною земель в Україні.

Таким чином, основні напрями вдосконалення земельних відносин в Україні (в тому числі і в сфері контролю за використанням та охороною земель) полягають у наступному:

- юридичному закріпленні прав власності на землю за користувачами, володільцями та власниками, що зумовить раціональніше її використання;

- формуванні земельного ринку, яке включає систему оцінки земельних ділянок і визначення ціни землі (при цьому необхідно враховувати цільове використання землі, обмеження розмірів землекористування, встановлення термінів між купівлею і продажем ділянки та інші обмеження, які виключають можливість спекуляції землею);

- створенні інфраструктури земельного ринку, зокрема земельного (іпотечного) банку, що дасть змогу скоротити фінансові витрати на виробництво, збільшити обсяги інвестиційного кредиту залученням кредитних ресурсів і сприятиме концентрації землекористування;

- запровадженні платності за користування землею незалежно від форм власності введенням земельного податку й земельної плати згідно з грошовою оцінкою земель;

- розробці законодавчої бази купівлі-продажу землі, механізму її відчуження (у зв'язку з недосконалістю питання про ціну землі доцільно обмежитися продажем земель несільськогосподарського призначення, а на землях сільськогосподарського призначення – продажем права користування, тобто орендою);

- введенні застави землі для одержання товаровиробниками необхідних коштів на розвиток виробництва;

- здійсненні ефективного та прогресивного державного контролю за використанням і охороною земель;

- формуванні екологічно стійких землеволодінь і землекористувань з урахуванням природних ландшафтів [7, с. 341–343].

Безумовно, розробка заходів щодо вдосконалення земельних відносин (в тому числі й відповідного законодавства в сфері земельних ресурсів) потребує реалізації такого політичного документа, як Державна цільова програма розвитку земельної реформи в Україні, або затверджених Указом Президента України Основних напрямів розвитку земельної реформи в Україні. Органам виконавчої влади в сфері

використання та охорони земельних ресурсів слід розробити проекти таких нормативно-правових актів, які передбачають:

- продовження розвитку і стабілізації відносин власності на землю;
- удосконалення державного земельного кадастру, в тому числі створення системи реєстрації земельних ділянок і права власності на них;
- розвиток інфраструктури ринку землі (купівля-продаж, оренда, застава);
- розвиток земельних відносин у сільському господарстві в напрямі збільшення частки приватної власності на землю;
- прискорення земельної реформи у населених пунктах, особливо в містах;
- формування основ іпотечного кредитування під заставу землі;
- удосконалення системи земельних платежів;
- удосконалення системи державного управління земельними ресурсами;
- удосконалення державного контролю за використанням і охороною земель та їх моніторинг.

Однак хоч якою б була форма уніфікованого кодифікованого акта земельного законодавства, незаперечним залишається факт необхідності його прийняття для заповнення прогалин у земельному законодавстві, виявлення зайвих нашарувань та усунення суперечностей між нормативно-правовими актами. Прийняття такого нормативного акта дасть змогу селянину легше зорієнтуватися в численному й недостатньо структурованому масиві актів різної юридичної сили, що регулюють відносини в агропромисловому комплексі [8, с. 97–98].

Крім того, як справедливо зазначають науковці, для підвищення ефективності законодавчого регулювання земельних та аграрних відносин необхідно:

- визначити перспективи розвитку земельної та аграрної сфери економіки України;
- розробити найближчі, короткострокові та стратегічні напрями розвитку земельного та аграрного законодавства України;
- запровадити умови та механізм ефективної реалізації земельного та аграрного законодавства України;
- удосконалити нормативно-правову базу функціонування АПК та відповідного контролю в сфері використання й охорони земель;
- вивчити досвід країн Європейського союзу щодо розробки земельного та аграрного законодавства [9, с. 283].

В Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки поруч з питаннями розвитку відносин власності на землю, розвитку ринку землі, проведення державного моніторингу земель та державного земельного кадастру постає питання удосконалення організації контролю за використанням і охороною земель та відповідного законодавства в даній сфері.

У зв'язку із цим реалізація програми створення єдиного моніторингу земельних ресурсів дасть змогу сформувати систему державного моніторингу земельних ресурсів – основоположну інформаційну інфраструктуру державного й муніципального управління земельними ресурсами (в тому числі й для більш ефективної діяльності інспекційних органів у сфері земельних ресурсів), активізувати залучення землі до цивільного обороту.

Для започаткування державного моніторингу стану земельних ресурсів на законодавчому рівні пропонується Кабінету Міністрів України розробити Національну програму «Державний моніторинг земельних ресурсів на 2010–2015 роки», метою якої буде: формування загальнодержавної та регіональної організаційної структури з ведення державного моніторингу земель; формування нормативно-методичної бази для ведення державного моніторингу земельних ресурсів; створення єдиної мережі полігонів, еталонних стаціонарних та інших ділянок державного моніторингу земель; створення координатної й планово-картографічної основи; формування інформаційної бази моніторингу земельних ресурсів і створення фонду матеріалів та даних державного моніторингу земель; ведення спостережень за станом земель різних категорій для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, прогнозу й вироблення рекомендацій щодо запобігання та усунення наслідків негативних процесів; інформаційне забезпечення державного земельного кадастру, землеустрою, державної кадастрової оцінки й інших функцій державного та регіонального управління земельними ресурсами [10, с. 322–323].

Для створення єдиного інформаційного банку даних управління земельними ресурсами та забезпечення ефективного державного контролю за використанням і охороною земель в Україні пропонується створити на законодавчому рівні інтегровану земельну інформаційну систему, основними завданнями якої має стати: надання юридично обґрунтованих і достовірних даних про права на земельні ділянки й міцно пов'язану з ними нерухомість для органів управління, судів, банків, юридичних і фізичних осіб; забезпечення захисту прав власників, власників і користувачів землі та міцно пов'язаної з нею нерухомості; забезпечення встановлення й реєстрації правового режиму користування земельними ділянками, будівлями та приміщеннями; інформаційне забезпечення збору земельного податку й податку на нерухомість; поповнення бюджету за рахунок мит і зборів із земельних операцій і операцій з нерухомістю; інформаційна й правова підтримка функціонування ринку землі та іншої нерухомості; облік кількості і якості землі, створення банку даних про наявність і стан земельних ресурсів; інформаційне забезпечення та підтримка формування програм щодо раціонального використання земельних ресурсів, оптимального планування розвитку територій тощо [1, с. 34].

З огляду на вищевикладене можна зробити **такі висновки.**

1. На підставі аналізу нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні (в тому й у сфері контролю за використанням та охороною земель), зроблено висновок, що на сьогодні мають місце певні неточності як у визначенні статусу окремих державних інспекцій, так і їх організації. У зв'язку з цим у зазначених актах доцільно на законодавчому рівні:

- розширити повноваження державних інспекцій щодо попередження та припинення правопорушень;
- надати у виняткових випадках право самостійно припиняти роботи, що виконуються з порушенням встановлених правил і норм, тим державним інспекціям, які таким правом не наділені;
- закріпити у всіх положеннях, що регламентують діяльність державних інспекцій, обов'язок повідомляти відповідні органи про прийняття рішення щодо припинення робіт;
- закріпити в положеннях чітко визначене право відсторонювати від роботи осіб, винних у вчиненні правопорушень;
- закріпити право державних інспекцій ставити перед відповідними органами питання про припинення чи скасування актів управління, які суперечать законодавству;
- зрівняти повноваження різних державних інспекцій щодо самостійного накладення адміністративних стягнень на винних осіб;
- закріпити в положеннях про державні інспекції чітко сформульоване основне їх завдання – попередження правопорушень;
- здійснити уніфікацію найменувань державних інспекцій.

2. На нашу думку, вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні повинно розвиватися шляхом прийняття нормативно-правих актів, які забезпечать організаційно-економічний механізм стимулювання раціонального використання та охорони земель, а саме: надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними й регіональними програмами використання і охорони земель; виділення коштів з державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їхньої вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами тощо.

3. Як підсумок, слід зазначити, що правове становище, організація і компетенція державних інспекцій мають бути закріплені в спеціальних законодавчих актах про контрольні інспекції, що діють у сфері виконавчої влади, а саме: у проекті Закону України «Про контрольні інспекції в органах виконавчої влади», проекті Закону України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади» та проекті Закону України «Про державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі України», що у свою чергу дасть

змогу врегулювати проблемні питання здійснення інспекційними органами контролю в сфері використання та охорони земельних ресурсів в Україні.

4. Отримані в процесі написання статті висновки дають змогу стверджувати, що перспективний аналіз розвитку законодавства України в сфері контролю за використанням та охороною земель допомагає виявити основні шляхи, напрями й пріоритети розвитку сучасного інституційного та правового забезпечення діяльності контрольно-інспекційних органів у сфері земельних ресурсів в Україні і ефективного вдосконалення державного управління контрольно-інспекційними органами в даній сфері.

Список літератури:

1. Актуальні проблеми державного контролю за використанням та охороною земель: навч.-метод. конспект / В.І. Курило, Т.С. Кичилук, І.В. Курило ; за заг. ред. В.І. Курила. – К. : НАУ, 2008. – 39 с.
2. Курило В.І. Охорона і раціональне використання земельних ресурсів : метод. посіб. / В.І. Курило. – К. : Держкомзем України – Проект МБРР, 2007. – 78 с.
3. Семчик В.І. Земельне право України [Текст]: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2008. – 430 с.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України : Спеціальний випуск. – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.
5. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 // Верховна Рада України : Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.
6. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К. : Прав. єдність, 2009. – 650 с.
7. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони та використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст]: моногр. / П.Ф. Кулинич. – К., 2011. – 650 с.
8. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні : моногр. / кол. авторів ; за ред. В.І. Семчика. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 280 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
10. Аграрне право України: підруч. / З.П. Білошкурська, С.І. Бурлака, О.П. Світличний; за заг. ред. В.І. Курила. – Умань : Вид.-поліг. центр «Візаві», 2011. – 494 с.

В статье исследованы перспективы и направления развития законодательства Украины в сфере контроля за использованием и охраной земель, сделан перспективный анализ развития законодательства в данной сфере. Проанализирована деятельность контрольно-инспекционных органов в сфере земельных ресурсов и направления его нормативного совершенствования в Украине, исследовано правовое обеспечение государственного контроля за использованием и охраной земель в Украине, обоснованы предложения и рекомендации, направленные на

совершенствование законодательства Украины в сфере контроля за использованием и охраной земель.

Административная юрисдикция, государственный контроль за использованием и охраной земель, управленческая деятельность в сфере рационального использования и охраны земель в Украине, контрольно-инспекционные органы в сфере земельных ресурсов в Украине, развитие законодательства, совершенствование нормативно-правовых актов.

The article examines the prospects and directions of the legislation of Ukraine in the sphere of control over land use and protection, done prospective analysis of legislation in this area, analyzed the activity of control and inspection bodies in land resources and ways to improve its regulation in Ukraine, studied the legal state control the use and protection of land in Ukraine, studies proposals and recommendations aimed at improving the legislation of Ukraine in the sphere of control over land use and protection.

Administrative jurisdiction, state control over the use and protection of land, management activities in the field of rational use and protection of land in Ukraine, control and inspection bodies in the sphere of land resources in Ukraine, development of legislation, improvement of law regulations.