

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

ДОРОШ Й.М., доктор економічних наук, доцент, член-кореспондент НААН,

Інститут землекористування НААН України,

e-mail: landukrainenaas@gmail.com

БАРВІНСЬКИЙ А.В., кандидат сільськогосподарських наук,

Інститут землекористування НААН України,

e-mail: barv@ukr.net

НОВАКОВСЬКА І.О., доктор економічних наук, доцент,

член-кореспондент НААН,

Національний авіаційний університет,

e-mail: iryna.novakovska@npp.nau.edu.ua

АВРАМЧУК Б.О., кандидат економічних наук,

Інститут землекористування НААН України,

e-mail: avramchuk.bogdan@gmail.com

СТЕЦЮК М.П., кандидат економічних наук,

Національний авіаційний університет,

e-mail: 19570511@ukr.net

Анотація. Проаналізовано сучасний стан законодавчого забезпечення регулювання в галузі використання та охорони земель. Встановлено, що нормативно-правова база в цій галузі, особливо стосовно повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, характеризується відсутністю системності, чіткості та конкретності, що є суттєвою перешкодою на шляху практичної реалізації землеохоронних заходів.

Доведено, що удосконалення законодавчого забезпечення в досліджуваній сфері має здійснюватись шляхом систематизації відповідних повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, заповнення існуючих прогалин, усунення зайвих нашарувань та колізій в законодавчих та підзаконних актах.

Обґрунтована необхідність усунення розпорошеності та дублювання повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель для підвищення ефективності їхньої діяльності в зазначеній сфері шляхом внесення відповідних змін та доповнень до законодавчих актів. Для цього пропонується норми щодо аналогічних повноважень різних міністерств, служб, інспекцій, органів місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій в цій галузі зосередити в одному законодавчому акті, а для посилення державного контролю за використанням та охороною земель незалежно від категорії та форми власності відновити функціонування Державної земельної інспекції України з наданням їй відповідних повноважень.

Ключові слова: використання та охорона земель, законодавчі акти, повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Постановка проблеми.

Нормативно-правова база, яка визначає повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель, характеризується відсутністю системного характеру, що суттєво знижує рівень ефективності практичної діяльності цих органів в зазначеній сфері. Це стосується трансформаційних процесів, які відбувались у сфері земельних відносин не «...реформаційним шляхом, який передбачав поступовий інституційний розвиток...», а революційним...», що потребує «термінового створення нових інститутів та формування сучасного інституційного суспільного середовища» [4, с. 21]. Останнє в поєднанні з недостатнім фінансуванням землеохоронних заходів, самоусуненням держави від виконання контрольних функцій призвело до погіршення екологічної ситуації як в країні в цілому, так і на сільських територіях – зокрема.

Особливого загострення негативні процеси в землеохоронній сфері набули в період кардинальної трансформації земельних відносин, що супроводжується процесами децентралізації влади, формуванням об'єднаних територіальних громад, розмежуванням земель державної та комунальної власності тощо. Тому вирішення цієї проблеми потребує удосконалення нормативно-правового поля держави стосовно повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель відповідно до стратегічних

завдань земельної реформи в Україні. Такий підхід дозволить «...усунути інституційний конфлікт інтересів, що є однією з основних причин неефективного управління землекористуванням» [5, с. 103].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематиці законодавчого забезпечення регулювання в галузі використання та охорони земель в Україні та за кордоном присвячені роботи Н.О.Багай [1], Л.Г.Долматової [3], О.Зигрій [9], А.М.Мірошниченко [11], Г.П.Шуст [22] та інших, де підкреслюється необхідність втілення системного та комплексного підходів до розв'язання питань землеохоронного характеру. У працях О.С.Дорош, Д.М. Мельника [4;5] та інших акцентується увага на удосконаленні напрямів реформування системи управління земельними ресурсами в напрямку перерозподілу управлінських функцій між органами виконавчої влади та територіальними громадами в галузі земельних відносин і охорони земель.

Як свідчить зарубіжний досвід, кожна держава характеризується своєю системою земельного законодавства: в таких країнах як Білорусь, Литва, Молдова законодавчі акти формують самостійну систему, а у Франції, Німеччині, США норми земельного права є складовими різних галузей законодавства (аграрного, цивільного, кримінального тощо) [11]. Але загальним є розуміння, що для забезпечення

збереження та відтворення земельних ресурсів необхідне поєднання зацікавленості в цьому безпосередніх суб'єктів господарювання на землі та державного контролю за процесом використання земель. Тому країни з розвинутою економікою надають певну свободу власникам та користувачам земельних ділянок, залишаючи за собою право на управління та контроль (нагляд) в галузі використання та охорони земель.

Зокрема, в Німеччині на законодавчому рівні заборонено подрібнення ділянок лісо- та сільськогосподарського призначення, їх відчуження і зміну дозволеного способу використання [2]. Також під жорсткий контроль з боку держави підпадає зміна дозволеного способу використання земель в Англії [10]. В США системою законодавства обмежена переорієнтація земель сільськогосподарського призначення в інші категорії [2]. Навіть в країнах з вільним обігом земель: Канаді, Фінляндії, Швейцарії тощо домінує державна чи муніципальна власність на землю, а земельні ділянки у користування надаються за договором оренди, що дає змогу муніципалітетам здійснювати контроль за їх використанням [3].

Посилення контролю з боку держави за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення як особливої категорії, насамперед в контексті економічної ефективності, в європейських країнах обумовило передачу повноважень щодо розпорядження ними до спеціально уповноважених органів, таких як Агентство з управління земельними ресурсами та регіонального розвитку (Франція), Агентство сільсько-господарської нерухомості (Польща), Земельне приватизаційне агентство

(Німеччина), Державне територіальне агентство (Румунія) тощо.

В цілому за кордоном на центральні органи управління, які реалізують державну земельну політику, вірогідніше покладаються загальні організаційні функції щодо створення належних умов для ефективного використання та охорони земельних ресурсів, високопродуктивного сільськогосподарського виробництва і функціонування цивілізованого ринку земель. Виконання конкретних завдань в земельній сфері здійснюється окремими профільними, переважно державними установами, на які покладені повноваження щодо контролю за додержанням вимог чинного законодавства в галузі використання та охорони земельних ресурсів і притягнення винних осіб до відповідальності в разі виявлення правопорушень [22]. Зокрема, правом притягнення до відповідальності правопорушників в галузі використання та охорони земель наділена Інспекція з охорони навколишнього природного середовища в Молдові, Федеральна служба захисту природи в Німеччині. В деяких країнах, зокрема Білорусі [20], Казахстані [7] тощо, справи про адміністративні правопорушення в галузі використання та охорони земель розглядаються також найвищими органами управління, зокрема, відповідними міністерствами чи департаментами.

Отже, аналіз зарубіжних та вітчизняних публікацій переконливо свідчить про необхідність застосування комплексного, системного підходу для удосконалення законодавчого забезпечення регулювання в галузі використання та охорони земель.

Метою статті є проведення аналізу законодавчого забезпечення регулювання в галузі використання та

охорони земель в Україні та обґрунтування шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Відповідно до частини першої Статті 5 ЗУ «Про охорону земель» «регулювання в галузі охорони земель здійснюють 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» [18].

Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель визначені нормами Земельного кодексу України (ЗКУ) та Законів України (ЗУ): «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про землеустрій», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про меліорацію земель» тощо. Однак, незважаючи на достатньо високий рівень законодавчого забезпечення в цій галузі (в кількісному відношенні), не вдалось з дотриманням належної деталізації забезпечити врахування всього спектру правових норм для прийняття ефективних управлінських рішень, спрямованих на раціональне використання та охорону земель. Перелічені законодавчі акти створюють лише базу для формування цілісного систематизованого масиву законодавства в сфері земельних відносин в цілому і галузі використання та охорони земель – зокрема. Прикладом цього є Закон України «Про охорону земель»,

в якому міститься біля 20 відсилочних норм та передбачено розробити понад 10 нормативно-правових актів, переважна більшість із яких до цього часу не прийняті. Це створює передумови для появи надмірної кількості землеохоронних нормативно-правових актів, що матиме негативний вплив на ефективність правового регулювання суспільних відносин в галузі використання та охорони земель [1].

Повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель можна умовно розділити на 3 групи:

- 1) планування (розробка та реалізація Загальнодержавної програми використання та охорони земель (Кабінет міністрів України (КМУ), центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), місцеві державні адміністрації); розробка та реалізація регіональних програм використання та охорони земель (обласні ради, районні ради, місцеві державні адміністрації); розробка та реалізація цільових програм і документації із землеустрою щодо охорони земель (сільські, селищні ради);
- 2) організація (координація діяльності органів виконавчої влади (КМУ); організація землеустрою (районні ради); здійснення моніторингу земель (ЦОВВ));
- 3) контроль (державний (ЦОВВ, місцеві державні адміністрації); самоврядний (обласні, районні, сільські, селищні ради)).

Однак, аналіз законодавчого забезпечення повноважень зазначених органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить про недостатню конкретизацію стосовно визначення сфер їхньої діяльності та дублювання норм, закріплених різни-

ми законодавчими актами. Зокрема, згідно з частиною першою Статті 6 Земельного кодексу України (ЗКУ) «до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить: визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель (пункт «б»); затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель (пункт «в»))» [8]. Крім цих двох норм, до повноважень Верховної Ради України в галузі охорони земель Статтею 6 ЗУ «Про охорону земель» віднесено «вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до Конституції України» [18]. Тотожні повноваження Верховної Ради України, але вже в сфері землеустрою, закріплені Статтею 9 (пункти «а» і «в») ЗУ «Про землеустрій» [16]. Аналогічно до цього повноваження обласних, районних, сільських та селищних рад визначаються відповідно нормами Статей 8, 10 та 12 ЗКУ, Статей 8, 10 та 12 ЗУ «Про охорону земель», Статей 15, 17 та 19 ЗУ «Про землеустрій». Це ж стосується і повноважень органів виконавчої влади в галузі використання та охорони земель.

При цьому повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що стосуються одного напряму регулювання земельних відносин (галузі використання та охорони земель), розглядаються в різних сферах залежно від тематики законодавчого акта: в галузі земельних відносин в ЗКУ, в сфері землеустрою в ЗУ «Про землеустрій», в галузі охорони земель в ЗУ «Про охорону земель» тощо. Все це ускладнює реалізацію зазначених законодавчих норм в практичній діяльності відповідних органів в досліджуваній галузі.

В чинному земельному законодавстві відсутня також чіткість стосовно

розподілу функціональних обов'язків між деякими спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади в галузі використання та охорони земель. Так, згідно з частиною 3 Статті 5 ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель» «Моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики», а відповідно до абзацу 5 Статті 8 цього ж Закону «проведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення належить «До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин» [13].

Крім того, відповідно до Статті 19 ЗУ «Про охорону земель» «центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища», здійснюється державний контроль за додержанням вимог законодавства лише про охорону земель, а згідно з Статтею 17¹ цього ж Закону до повноважень зазначеного ЦОВВ належить «здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про використання та охорону земель» [18].

Згідно з частиною першою Статті 19 ЗУ «Про охорону земель» «Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин», а відповідно до частини четвертої цієї ж Статті «Центральний орган виконавчої вла-

ди, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, проводить моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» [18]. Оскільки моніторинг ґрунтової родючості та агрохімічна паспортизація сільськогосподарських земель є частиною державного контролю за використанням та охороною земель в цілому, то доцільність існування частини 4 в даній Статті викликає сумнів.

В цьому контексті слід відзначити, що наразі повноваження органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, виконує Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), бо відповідно до пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14 січня 2015 р. №15 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 22 липня 2016р. №482 «Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» [14].

Крім того, відповідно до абзацу 7 частини 2 Статті 14 ЗУ «Про меліо-

рацію земель» «до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин з питань меліорації земель, належить: в тому числі, вирішення інших питань, пов'язаних з використанням меліорованих земель, у межах повноважень, визначених законом та покладених на нього Президентом України» [17], що несе небезпеку вчинення корупційних дій при реалізації повноважень цього органу виконавчої влади, оскільки зміст останніх чітко не визначений.

Враховуючи норму частини 2 Статті 17 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»: «У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба» [19], основною функцією Держгеокадастру, утвореного саме як служба, має бути надання відповідних адміністративних послуг. Водночас, до повноважень Держгеокадастру відносяться також функції щодо розпорядження держмайном, що належить до сфери його управління (це функції агентства) і контрольно-наглядові функції (а це функції інспекції) [14].

Крім того, згідно з пунктом 3 «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» серед основних завдань цього ЦОВВ на першій позиції вказані функції саме нагляду (контролю) (підпункт 1), а вже потім «надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері» (підпункт 2) [14]. Це підтверджується також інформацією з офіційного сайту Держгеокадастру, де зазначено, що він є «центральним органом виконавчої влади, який реалізує

державну політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» [21]. Отже, перелічене засвідчує невідповідність форми змісту і згідно з заявленими завданнями цей ЦОВВ мав би мати статус не служби, а інспекції.

Аналіз завдань Держгеокадастру, визначених Положенням про нього, переконує, що функції нагляду (контролю) в галузі використання та охорони земель слід вважати допоміжними, а функцію «складання протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладання адміністративних стягнень» [14] в цій же галузі - взагалі «недоцільною», особливо, зважаючи на те, що такі його повноваження внесені змінами до Положення про Держгеокадастр через півтора року після утворення самого ЦОВВ згідно з Постановою КМУ №482 від 22.07.2016 р. Виявлена невідповідність основних завдань повноваженням і формі державного органу, безумовно, матиме негативний вплив на реалізацію ним своїх функцій: невиконання їх взагалі або ж виконання неналежним чином, наслідком чого буде порушення прав та інтересів, як окремої особи, так і держави в цілому через заповідання шкоди об'єктам, що охороняються.

Крім того, внесені доповнення до переліку завдань Держгеокадастру унеможливує дотримання принципу «уникнення поєднання діаметрально протилежних повноважень в діяльності одного державного органу та дублювання повноважень», закріпленого в ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», адже функції стосовно «складання протоколів та розгляд справ про

адміністративні правопорушення, накладання адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом» в галузі охорони земель надані також Держекоінспекції [15]. Тому, наразі існує два ЦОВВ, які наділені правами щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення у галузі використання та охорони земель і розгляду відповідних справ, що підтверджує існування дублювання повноважень.

Можна вважати також формальним розділення повноважень цих ЦОВВ щодо здійснення державного контролю в галузі використання та охорони земель, визначених Статтею 19 ЗУ «Про охорону земель», адже поняття «використання та охорона земель» і «додержання вимог законодавства про охорону земель» взаємопов'язані. Крім того, невиконання норм Прикінцевих положень цього Закону не дозволяє зазначеним ЦОВВ виконувати свої функції належним чином. Так, згідно з підпунктом 2 пункту 4 «Положення про Державну екологічну інспекцію України», затвердженого Постановою КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275, даний ЦОВВ «здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог законодавства: б) про охорону земель, надр, зокрема щодо: додержання екологічних нормативів

з питань використання та охорони земель» [15], але такі нормативи, визначені Статтею 30 ЗУ «Про охорону земель» до цього часу перебувають у статусі рекомендацій науково-дослідних установ і не закріплені відповідними нормативно-правовими актами.

Дублювання повноважень ЦОВВ в галузі використання та охорони земель зустрічаються також в ЗУ «Про меліорацію земель». Так, згідно з абзацом 4 частини 8 статті 14 цього Закону «До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів у сфері меліорації земель, належить: зокрема, здійснення державного нагляду (контролю) за меліоративним станом зрошуваних та осушуваних земель ...»; а відповідно до абзацу 5 частини 4 цієї ж Статті «до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, у сфері меліорації земель належить: в тому числі, забезпечення здійснення державного контролю за ефективністю сільськогосподарського використання меліорованих земель» [17]. Крім того, остання норма суперечить Статті 19 ЗУ «Про охорону земель», згідно з частиною 4 якої повноваження щодо проведення «моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення» покладені на ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [18].

Зважаючи на це, видається логічним закріплення функції державного контролю за використанням та охороною усіх категорій земель незалеж-

но від форми власності на земельні ділянки (в тому числі, за додержанням вимог законодавства про охорону земель) за Державною земельною інспекцією, відновлення якої набуває все більшої актуальності з наближення «відкриття» ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

При цьому потрібно врахувати, що чіткого механізму реалізації конкретних повноважень виконавчих органів сільських, селищних рад, закріплених нормою Статті 6¹ ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель», щодо: «здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, а саме за: виконанням власниками і користувачами земель комплексу необхідних заходів із захисту земель від заростання бур'янами, чагарниками; дотриманням режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, а також вимог законодавства щодо збереження захисних насаджень і межових знаків; виконанням землевласниками та землекористувачами вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, розміщенням, проектуванням, будівництвом, введенням в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, експлуатацією, збереженням протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень» [13], наразі не існує, що безумовно призведе до неузгодженості дій державних інспекторів виконкомів сільських, селищних рад та управлінь з контролю за використанням та охороною земель Головних управлінь Держгеокадастру в регіонах.

Висновки.

Сформована в період радикального реформування земельних відносин законодавча база в галузі використан-

ня та охорони земель не забезпечує належного регулювання суспільних відносин в цій сфері, в тому числі стосовно повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування через відсутність системності, чіткості, конкретності, як законодавчих норм, так і підзаконних актів, розроблених на їхній основі.

Удосконалення законодавчого забезпечення регулювання в галузі використання та охорони земель має здійснюватись в напрямі заповнення існуючих прогалин, усунення зайвих нашарувань та колізій у відповідних нормативно-правових актах, систематизації повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що визначені численними законами і підзаконними актами.

Для цього необхідно:

- 1) з метою усунення дублювання аналогічних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель, визначених різними законами, зосередити їх в одному законодавчому акті: або Земельному кодексі, або спеціальному законі, присвяченому визначенню повноважень зазначених органів;
- 2) відновити Державну земельну інспекцію України як ЦОВВ, підпорядкований безпосередньо КМУ без координації його діяльності будь-яким профільним міністерством;
- 3) здійснити повне розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі використання та охорони земель;
- 4) запровадити в правовій площині землевпорядної сфери надання «науково-правового висновку» як інструменту розв'язання проблемних питань у сфері охорони земель [6].

Список використаних джерел

1. Багай Н.О. Законодавство України про охорону земель: проблеми розвитку. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.
2. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом. -М.: Колос, 2005. - 408 с.
3. Долматова Л.Г. Основы государственного регулирования в области использования и охраны земельных ресурсов в современных условиях. - [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2011/440>.
4. Дорош О.С. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади / О.С. Дорош, Д.М. Мельник, Л.А. Свиридова // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2016. – № 1-2. – С. 16 – 25.
5. Дорош О.С. Концепт розподілу функцій управління землекористуванням в контексті розвитку територіальних громад / О.С. Дорош, Д.М. Мельник, А.Й. Дорош // Збалансоване природокористування. – 2017. – № 3. – С. 97 – 107.
6. Дорош Й.М. Науково-правовий висновок – інструмент розв'язання проблемних питань в правовій площині землевпорядної сфери / Й.М. Дорош, Ш.І. Ібатуллин, Б.О. Аврамчук, Р.А. Харитоненко, О.О. Патіюк // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2019. – № 2. – с. 86 – 92.
7. Земельный кодекс Республики Казахстан. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3672.
8. Земельний кодекс України №2768-III від 25.10.2001 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Зигрій О. Організаційно-правовий аспект використання та охорони земель // Актуальні проблеми правознавства. Випуск 1(9), 2017, С.70-74.

10. Куйбіда В.С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи /В.С.Куйбіда, В.А.Негода, В.В.Толкованов. - Київ: «Крамар», 2009. - 170 с.
11. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник. - К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009. - 7 12 с.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України №1423-ІХ від 28.04.2021 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#top>.
13. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України №963-ІV від 19.06.2003р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
14. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМУ від 14.01.2015 № 15. -Офіційний вісник України. -2015. -№ 7. -Стор. 79, стаття 164.
15. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19 квітня 2017 р. №275. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#top>.
16. Про землеустрій: Закон України №858-15 від 22.05.2003р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
17. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000р. № 1389-ІV. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#top>.
18. Про охорону земель: Закон України №962-ІV від 19.06.2003р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
19. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-VI. - Відомості Верховної Ради України. - 2011. -№ 38. -ст. 385.
20. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14894.
21. Сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://land.gov.ua>
22. Шуст Г.П. Правова охорона земель та її функції. Science Review: Open Access Peer-reviewed Journal. Warsaw, Poland, 2018. № 3, Vol. 8, March. P. 69–74.

References

1. Bahai N.O. (2008) Zakonodavstvo Ukrainy pro okhoronu zemel: problemy rozvytku [Legislation of Ukraine on land protection: problems of development]. - Available at: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.
2. Volkov S.N. (2005) Zemleustroistvo. T. 7. Zemleustroistvo za rubezhom [Land management. T. 7. Land management abroad]. Moscow: Kolos, 408.
3. Dolmatova L.H. (2011) Osnovy hosudarstvennoho rehulyrovanyia v oblasti ispolzovanyia i okhrany zemelnykh resursov v sovremennykh usloviakh [Fundamentals of state regulation in the field of use and protection of land resources in modern conditions]. Available at: <http://www.ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2011/440>.
4. Dorosh O.S. (2016) Reformuvannia systemy upravlinnia zemelnymy resursamy v umovakh detsentralizatsii vldy [Reforming the land resources management system in terms of decentralization of power] Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel, № 1-2, 16–25.
5. Dorosh O.S. (2017) Kontsept rozpodilu funktsii upravlinnia zemlekorystuvanniam v konteksti rozvytku terytorialnykh hromad [The concept of distribution of land management functions in the context of territorial community development]. Zbalansovane pryrodokorystuvannia, № 3, 97–107.

6. Dorosh Y.M. (2019) Naukovo-pravovyi vysnovok – instrument rozviazання problemnykh pytan v pravovii ploshchyni zemlevporiadnoi sfery [Scientific and legal conclusion - a tool for solving problematic issues in the legal plane of the land management sphere]. *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel*, № 2, 86-92.
7. Land Code of the Republic of Kazakhstan (2003). Available at: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3672.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “Land Code of Ukraine”. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Zyhrii O. (2017) Orhanizatsiino-pravovyi aspekt vykorystannia ta okhorony zemel [Organizational and legal aspect of land use and protection]. *Aktualni problemy pravoznavstva.*, 1(9), 70-74.
10. Kuibida V.S. (2009) Rehionalnyi rozvytok ta prostorove planuvannia terytorii: dosvid Ukrainy ta inshykh derzhav-chleniv Rady Yevropy [Regional development and spatial planning of territories: experience of Ukraine and other member states of the Council of Europe]. Kyiv: “Kramar”, 170.
11. Miroshnychenko A.M. (2009) *Zemelne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Land law of Ukraine: a textbook]. Kyiv: Aleuta; KNT; TsUL, 712.
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2021), The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of the Management and Deregulation System in the Sphere of Land Relations”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#top>.
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On state control over the use and protection of land”. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
14. The Cabinet of Ministry of Ukraine (2015), Regulation “On the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre”. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, № 7, 79.
15. The Cabinet of Ministry of Ukraine (2017), Regulation “On approval of the Regulation on the State Ecological Inspectorate of Ukraine”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#top>.
16. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On land management”. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), The Law of Ukraine “On land reclamation”. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14#top>.
18. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On land protection”. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
19. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine “On central executive bodies”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, № 38, 385.
20. Procedural and Executive Code of the Republic of Belarus on Administrative Offenses (2006). Available at: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=14894.
21. Website of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre (2021). Available at: <http://land.gov.ua>.
22. Shust H.P. (2018) *Pravova okhorona zemel ta yii funktsii* [Legal protection of lands and its functions]. *Science Review: Open Access Peer-reviewed Journal*. Warsaw, Poland, № 3, Vol. 8, March, 69–74.

Dorosh Y., Barvynskiy A., Novakovska I., Avramchuk B., Stetsiuk M.

**LEGISLATIVE PROVISION OF REGULATION
IN THE FIELD OF LAND USE AND PROTECTION**
[https://doi.org/
10.31548/zemleustriy2021.02.02](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2021.02.02)

Abstract. *The current state of legislative support in the field of land use and protection is analyzed. It is established that the legal framework*

in this area, especially with regard to the powers of executive authorities and local governments, is characterized by a lack of system, clarity and specificity, which is a significant obstacle to the practical implementation of land protection measures.

It is proved that the improvement of legislative support in the research area should be carried out by systematizing the relevant powers of executive authorities and local governments, filling existing gaps, eliminating unnecessary layers and conflicts in laws and regulations.

The need to eliminate the dispersion and duplication of powers of executive authorities and local governments in the field of land use and protection to improve the efficiency of their activities in this area by making appropriate changes and additions to legislation. To this end, it is proposed to concentrate norms on similar powers of different ministries, services, inspections, local governments and local administrations in this area in one legislative act, and to strengthen state control over land use and protection, regardless of category and form of ownership, to restore the State Land Inspectorate. Ukraine with the granting of appropriate powers.

Keywords: land use and protection, legislative acts, powers of executive bodies and local self-government.

**Дорош Й.М., Барвинский А.В.,
Новаковская И.О., Аврамчук Б.О.,
Стецюк М.П.**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ**

[https://doi.org/
10.31548/zemleustriy2021.02.02](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2021.02.02)

Аннотация. Проанализировано современное состояние законодательного обеспечения регулирования в области исполь-

зования и охраны земель. Установлено, что нормативно-правовая база в этой области, особенно в отношении полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления, характеризуется отсутствием системности, четкости и конкретности, что является существенным препятствием на пути практической реализации землеохранных мероприятий.

Доказано, что усовершенствование законодательного обеспечения в исследуемой сфере должно осуществляться путем систематизации соответствующих полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления, заполнение существующих пробелов, устранение лишних наслоений и коллизий в законодательных и подзаконных актах.

Обоснована необходимость устранения разобщенности и дублирования полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления в области использования и охраны земель для повышения эффективности их деятельности в указанной сфере путем внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты. Для этого предлагается нормы относительно аналогичных полномочий различных министерств, служб, инспекций, органов местного самоуправления и местных администраций в этой области сосредоточить в одном законодательном акте, а для усиления государственного контроля за использованием и охраной земель независимо от категории и формы собственности восстановить функционирование Государственной земельной инспекции Украина с предоставлением ей соответствующих полномочий.

Ключевые слова: использование и охрана земель, законодательные акты, полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления.