

УДК 351.823:349.415

**О.Г. БОНДАР**, Запорізький національний університет

## **МАЙНОВІ ВІДНОСИНИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ РОДЮЧОСТІ ҐРУНТІВ**

*Ключові слова:* державний нагляд (контроль) за використанням та охороною земель, Державна інспекція сільського господарства України, її територіальні органи, родючість ґрунтів

До системи органів державного нагляду (контролю) за охороною земель закон відносить декілька центральних органів виконавчої влади. Враховуючи адміністративну реформу, яка була проведена Президентом України у грудні 2010 року, одним із основних контролюючих органів в сільському господарстві України вважається Державна інспекція сільського господарства України (далі – Держсільгоспінспекція). Саме тому дослідження майнових відносин у сфері здійснення державного нагляду (контролю) з охорони земель, особливо в частині родючості ґрунтів є актуальним.

Окремим аспектам державного контролю за використанням та охороною земель присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ц.В. Бичкової, А.П. Гетьмана, Н.С. Гавриш, В.К. Гуревського, М.І. Єрофєєва, В.М. Єрмоленка, Н.Д. Красіліч, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинича, В.І. Курила, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, О.П. Світличного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Г.В. Тищенко, Н.Р. Малишевої, М.І. Малишка, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.І. Федоровича, М.В. Шульги, Ю.С. Шемшученка, В.В. Янчука та інших науковців. Звідси, мета статті – наукове дослідження майнових правовідносин при здійсненні державного нагляду (контролю) за додержанням законодавчих та інших нормативних актів в частині родючості ґрунтів.

Багатство кожної держави полягає не в тому, як багато в країні земельних ресурсів, а в тому, як організовано їх господарське використання [1, с.44]. Сьогодні ця проблема стала особливо гострою, тому правосуб'єктність органів державної влади у частині здійснення контролю за використанням земельних ресурсів набуває особливої актуальності [2, с.10].

Сучасний стан земельних відносин, розгалужена і невпорядкована система органів державної влади з питань використання та охорони земельних ресурсів і природокористування вимагає нагального впровадження комплексних і системних заходів, спрямованих на вирішення проблемних питань у цій галузі. Одним із очевидних висновків є те, що нові перетворення і зміни, які здійснювалися до цього часу рідко позначилися на проведенні земельної реформи, яка до цього часу так і не завершилась. На сьогодні державна політика у галузі земельних відносин повинна опиратися на нові підходи у прийнятті рішень щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання [3, с.141–142].

Варто зазначити, що функції управління землями державної власності на даний час розпорошені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема до необґрунтованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової забудови родючих земель без врахування вимог планування територій та законодавчого принципу пріоритетності використання таких земель сільськогосподарського призначення, а також низького рівня ефективності використання зазначених земель [4, с.129–130].

Так, згідно з Указами Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [5], від 13.04.2001 р. № 459 «Про Державну інспекцію сільського господарства Украї-

ни» [6], повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, які раніше виконувала Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, передані до відання новоутвореного центрального органу виконавчої влади – Держсільгоспінспекції України.

У зв'язку з актуальністю здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель 23.02.2012 р. за № 4444 прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (щодо заходів адміністративної реформи)» [7]. Метою внесення змін до законодавчих актів є уточнення повноважень Держсільгоспінспекції та її територіальних органів, на яких покладені повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності. Зокрема, повноваження Держсільгоспінспекції України були визначені: Кодексом України про адміністративні правопорушення, Земельним Кодексом України, законами України «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Однак привівши у відповідність сферу нагляду (контролю) за використанням та охороною земель, поза законотворючою увагою лишилася сфера контролю за родючим шаром ґрунту.

У зв'язку з погіршенням якісного стану ґрунтів України та необхідністю виділення ґрунтів та їх родючості, як окремого об'єкту правової охорони в умовах ринку земель, Кабінет Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи 18.01.2012 р. подав для розгляду Верховною Радою України проект Закону України «Про ґрунти та їх родючість» (№ 9731). В основному законопроект спрямований на законодавче забезпечення:

– раціонального використання та збереження ґрунтів України як важливого компоненту довкілля та основного засобу сільськогосподарського виробництва, розширеного відтворення їхньої родючості;

– дотримання землевласниками та землекористувачами науково-обґрунтованих технологічних регламентів, правил високої культури землеробства, охорони ґрунтів при експлуатації, ліквідації та консервації об'єктів господарської та іншої діяльності;

– своєчасного запобігання і усунення явищ деградації ґрунтів та можливих еколого-економічних ризиків, пов'язаних з неправомірним, екологічно небезпечним землекористуванням [8].

Проект створено, щоб гарантувати збереження унікального ґрунтового покриву країни, його екологічних та продукційних функцій та створити необхідні умови для ефективного використання ґрунтових ресурсів без негативних наслідків для наступних поколінь [9, с.18].

Не дивлячись на важливість та актуальність законопроекту № 9731, який пропонував визначити правові, економічні, екологічні і соціальні основи використання ґрунтів та охорони їх родючості, встановити основні принципи державної політики в цій сфері, вимоги по зберіганню якості ґрунтів, захисті їх від негативних природних та антропогенних впливів, Комітет з питань екологічної політики, природокористування і ліквідації наслідків Чорнобильської аварії його не підтримав. Члени комітету в ході обговорення відмічали, що більшість положень законопроекту не несуть регламентованого навантаження і являються декларативними, тобто не наповнюють конкретним юридичним змістом і фактично дублюють норми інших законів. Забезпечення охорони родючості ґрунтів вже регулюється іншими законами, зокрема Земельним Кодексом України, законами України «Про охорону земель», «Про оцінку земель», «Про державний земельний кадастр», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», та ін. На думку комітету законопроект не пропонує внесення змін до відповідних законодавчих актів, що створить розбалансування законодавства у цій сфері та ускладнює його застосування [10, с.2].

Здоров'я кожного з нас – починається саме із землі. Саме тому однією із основних завдань

Держсільгоспінспекції України – здійснення та організація державного контролю за виконанням земельного законодавства, використання та охорони земель всіх категорій та форм власності, а також в частині родючості ґрунтів – своєчасного проведення сільгоспвиробниками заходів по зберіганню, самозбереженістю та підвищенню їх родючості [11, с.21–22].

Державний нагляд (контроль) за дотриманням законодавства в частині родючості ґрунтів Держсільгоспінспекцією здійснюється у формах:

- проведення контролю за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення;

- здійснення контролю за своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів [12, с.167].

За твердженням голови Держсільгоспінспекції С.М. Тригубенка, державний контроль за родючістю ґрунтів повинен проводитися у таких формах:

- контроль за належним використанням всіх заходів по зняттю, збереженістю та використанню родючого шару ґрунту при проведенні робіт, пов'язаних з порушенням родючого шару;

- контроль за захистом земель від водної та вітрової ерозій та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, тобто недопущення власниками та користувачами земель – забруднення, засмічення, заростання бур'янами;

- контроль за виконанням земельного законодавства органами виконавчої влади та місцевого самоврядування відносно передачі земель у власність та тимчасове використання [11, с.21–22].

Ґрунт (родючий шар ґрунту) є основою для ведення сільськогосподарського виробництва і лісового господарства [2, с.40]. Саме тому 5.05.2012 р. Прем'єр-міністр України Микола Азаров доручив Міністрові аграрної політики і продовольства України підсилити контроль за використанням земель для вирощування технічних культур, щоб не допускати висна-

ження ґрунтів. «Хочу звернути вашу увагу на те, що в країні має місце варварська експлуатація ріллі під технічні культури і це виснажує землі», – сказав Микола Азаров. При цьому він навів приклад, що в одному з районів Миколаївської області 80 % землі засіяно соняшником, при нормі для регіону 29 % [13].

На наш погляд, проект Закону України «Про ґрунти та їх родючість» дає певне уявлення про вимоги та нормативи щодо охорони ґрунтів, крім того, і основне – визначає органи виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері використання ґрунтів та охорони їх родючості, якими є:

- 1) центральний орган виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики;

- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Варто зазначити проектом не згадується весь склад органів, котрі беруть участь у реалізації державної політики у даній сфері. Зокрема, у ньому не згадуються Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, розмежування функцій діяльності останнього з функціями органів державної влади у земельних правовідносинах є питанням вічної боротьби.

Крім того, законопроект передбачені розширені повноваження Держсільгоспінспекції України, зокрема:

- 1) організація та здійснення державного нагляду (контролю) за:

- виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтів, своєчасного проведення рекультиватії порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультиватії земель;

- дотриманням проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель;

– зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті провадження господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення;

– своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів;

– здійсненням заходів, передбачених проектами землеустрою щодо захисту земель від водної ерозії, селів, підтоплення, заболочення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур'янами;

– дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

– дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;

2) обстеження земельних ділянок, які підлягають рекультивациі, та видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до проектів, затверджених у встановленому порядку, а також обстеження земельних ділянок, яким заподіяна шкода внаслідок самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

3) здійснення розрахунку розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу, та вжиття заходів до її відшкодування в установленому законодавством порядку;

4) видача висновку про поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарського призначення;

5) вирішення інших питань у сфері використання ґрунтів та охорони їх родючості відповідно до закону [8].

Дослідивши майнові відносини при здійсненні державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства в частині родючості ґрунтів можна зробити наступні висновки.

1. Розподіливши компетенцію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в частині здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель шляхом внесення змін до ряду законодавчих актів, поза увагою лишилася сфера родючості ґрунтів без законодавчого регулювання якої неможливий сам контроль за використанням та охороною земель. Важливим кроком у цьому напрямку є розробка та подача на розгляд Верховній Раді України проекту Закону України «Про ґрунти та їх родючість». Безумовно ми підтримуємо даний законопроект, вважаємо, що його необхідно приймати як окремий законодавчий акт. Необхідно прийняти порядок взаємодії Держсільгоспінспекції України та Держземагентства України, адже без такої співпраці не можливо в повній мірі здійснювати контроль за використанням та охороною земель, оскільки діяльність Держсільгоспінспекції України в певній мірі пов'язана з діяльністю Держземагентства України, а діяльність Держземагентства України – від діяльності Держсільгоспінспекції України.

2. Досить визначною подією в діяльності Держсільгоспінспекції України стало законодавче закріплення її повноважень в частині здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, однак поза увагою лишилася сфера видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок. Відповідно до Положення про Держсільгоспінспекцію, вона та її територіальні органи видають спеціальні дозволи на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, однак правове регулювання цієї сфери до сих пір лишається не вирішеним.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Жариков Ю. Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений / Ю. Г. Жариков // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 44–54.

2. Швець В. Д. Органи державної влади як суб'єкти земельних правовідносин : монографія / Віктор Володимирович Швець ; за ред. В. І. Семчика – К. : Видавнич. дім «УКРПОЛ». – 2009. – 248 с.

3. Світличний О. П. Здійснення та шляхи завершення земельної реформи в Україні / О. П. Світличний // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2011. – Вип. 157. – С. 136–143.

4. Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах реформування земельних відносин / Т. В. Лісова // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2011. – Вип. 167. – Ч. І. – С. 128–133.

5. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р., № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.

6. Указ Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» : від 13.04.2011 р., № 459 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 11. – Ст. 114.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (щодо заходів адміністративної реформи)» : від 23.12.2012 р., № 4444 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 28.

8. Проект Закону України «Про ґрунти та їх родючість» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/rada>.

9. Аби земля родила // Агрперспектива. – 2012. – № 02 (143). – С. 18–19.

10. Новини // АПК інформ. – 05.03.2012. – № 9 (795). – С. 4.

11. Тригубенко С. Здоров'є кожного из нас починається именно с земли / Сергей Тригубенко // АПК інформ. – 26.12.2011. – № 51 (786). – С. 21–22.

12. Курило В. І. Адміністративна юрисдикція в АПК України : підруч. [для студ. вищих навч. закл.] / Курило В. І., Піддубний О. Ю., Кравчук М. Ю. – К. : Ірідіум, 2012. – 248 с.

13. Азаров требует прекратить варварскую эксплуатацию земель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://for-ua.com/politics/2012/05/06/100201.html>

*Бондар О. Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства в частині родючості ґрунтів / О. Г. Бондар // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 84–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13boghrg.pdf>*

Розглянуто та проаналізовано майнові відносини у родючості ґрунтів, як об'єкт державного нагляду (контролю) у сільському господарстві, досліджено роль Державної інспекції сільського господарства України в цих відносинах та необхідність впровадження проекту Закону України «Про ґрунти та їх родючість».

\*\*\*

*Бондарь А.Г. Имущественные отношения как объект государственного надзора (контроля) за соблюдением законодательства в части плодородия почв*

Рассмотрены и проанализированы имущественные отношения в плодородии почв, как объект государственного надзора (контроля) в сельском хозяйстве, исследовано роль Государственной инспекции сельского хозяйства Украины в этих отношениях и необходимость внедрения проекта Закона Украины «О почвах и их плодородии».

\*\*\*

*Bondar O.H. Property Relations as an Object of State Supervision (Control) Over Observance of the Legislation on Soil Fertility*

Property relations are considered and analyzed in fertility of soils, as an object of state supervision (to control) in agriculture, investigational role of the State inspection of agriculture of Ukraine in these relations and necessity of introduction of project of Law of Ukraine «About soils and their fertility».