
МОНІТОРИНГ ТА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ

УДК 349.41

ДО ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

*Курило В.І., доктор юридичних наук, професор
Світличний О.П., доктор юридичних наук
Національний університет біоресурсів
і природокористування України*

*Висвітлено діяльність органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів й окреслено шляхи її вдосконалення.
Ключові слова: використання земельних ресурсів, охорона земельних ресурсів, контроль, органи публічної влади, землекористувачі.*

Постановка проблеми

Конституція України і земельне законодавство надають землевласникам і землекористувачам широкі права для задоволення своїх потреб щодо самостійного господарювання на землі відповідно до закону. Водночас згідно зі статтею 41 Конституції України використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [4].

Із метою забезпечення прав громадян у державі функціонують контрольні органи. Визнанням статтею 14 Конституції України землі основним національним багатством де-факто

запроваджено імперативний принцип її державної охорони, що є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо контролю за використанням і охороною земельних ресурсів.

З часу набуття Україною незалежності у ній відбуваються докорінні зміни в функціонуванні інститутів публічного контролю. Система органів, що здійснюють публічний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів, являє собою складне утворення й включає ряд органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яким законом делеговано повноваження щодо здійснення такого контролю. При

цьому слід звернути увагу на те, що, на відміну від системи державного контролю у цілому, система органів державного контролю в сфері земельних ресурсів – вужче поняття, оскільки включає лише ті державні органи, для яких контроль за використанням і охороною земельних ресурсів є основним у їхній діяльності.

Згідно статтею 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [2] контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобіганні порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасному виявленні таких порушень і вжитті відповідних заходів щодо їх усунення; забезпеченні додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобіганні забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів. Тобто публічний контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів здійснюється відповідними державними інституціями в межах компетенції, визначеної земельним законодавством, де держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в сфері використання та охорони земельних ресурсів.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Питання врегулювання інституту публічного контролю земельних ресурсів висвітлювали у своїх працях Т.С. Кичелюк, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.І. Семчик та ін. Щодо реформування державного управління, то це питання досліджували О.Ф. Андрійко, С.Д. Дубенко, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник та інші вчені.

Водночас, як зазначають науковці, серйозні перетворення в державі не можна проводити без науково обґрунтованого стратегічного курсу, загального плану й структурної політики, яка базувалася б на передбаченні, власних умовах і можливостях, закономірностях, набутому досвіді в інших країнах [7]. Проте часті зміни у системі органів виконавчої влади, їхніх завдань та повноважень потребують висвітлення проблемних питань у цій сфері суспільних відносин.

Мета статті – проаналізувати діяльність органів публічної влади в сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів та окреслити шляхи її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу

З часів незалежності наша країна прагне максимально використовувати свої потенційні можливості для вдосконалення державного управління. При цьому дотримуються певні правила та враховуються тенденції, які супроводжують її розвиток. Вважається, що у перехідний період суспільства до цивілізованого ринку підвищення ефективності державного управління безпосередньо пов'язано з його реформуванням, оптимізацією

діяльності всієї управлінської структури [7].

Організація публічного контролю в сфері використання й охорони земель є важливою складовою державного управління земельними ресурсами. Тому не зовсім правильно, на наш погляд, розглядати діяльність держави щодо організації та контролю за використанням земель як державне регулювання всіх земельних відносин.

У доктрині земельного законодавства державний контроль за використанням і охороною земель визначається як врегульована нормами права владно організуюча діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на забезпечення дотримання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин, попередження та виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників та землекористувачів [3].

На підставі наведених ознак публічного контролю можна стверджувати, що державний контроль за використанням та охороною земель покладено на уповноважені державою органи та посадові особи, які, керуючись вимогами земельного законодавства, здійснюють контроль у цій сфері, а в разі необхідності застосовують заходи впливу шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері публічного контролю за використанням і охороною земель є уповноважені органи виконавчої влади: з питань земельних ресурсів; з питань екології та природних ресурсів; з питань аграрної політики. З огляду на чинне законодавство цей перелік значно розширює контрольну діяльність державних

органів за використанням і охороною земель. На нинішній час до головних завдань, що покладаються на Державну інспекцію сільського господарства України, Державне агентство земельних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію України, віднесено функції державного контролю у різних за своїм складом сферах контрольної діяльності. Проте часті зміни в діяльності цих органів, зміна їхньої компетенції викликають багато нарікань як з боку спеціалістів, так і науковців.

Дослідники зазначають, що в пошуках найдоцільнішої підпорядкованості кожної державної інспекції для забезпечення максимальної ефективності її діяльності слід зіставляти функції відомства, у складі якого знаходиться інспекція, з функціями самої інспекції як частини цілого. З часом практика зможе дати відповідь на питання, чи правильно поєднані різні функції в одному органі, наскільки вони сумісні й чи можуть при такому їхньому поєднанні мати місце розбіжності державних і відомчих інтересів. У разі виникнення колізій та з метою уникнення відомчого підходу в діях державної інспекції вона має бути виведена зі складу міністерства або відомства, тобто повинна фактично одержати власну автономію [1].

Отже, публічний контроль за використанням і охороною земель – це засіб реалізації державної політики, одна з форм досягнення поставленої управлінської мети – забезпечення своєчасності виконання законних управлінських рішень у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Публічний контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів являє собою самостійний вид

управлінської діяльності органів виконавчої влади в сфері земельних ресурсів і має ряд притаманних йому ознак:

– суб'єктом публічного контролю у сфері використання та охорони земельних ресурсів є уповноважені державою органи публічної влади, їхні посадові й службові особи, наділені особливими повноваженнями, які становлять зміст їхньої компетенції;

– відсутність організаційної підпорядкованості щодо підконтрольних суб'єктів;

– суб'єкти публічного контролю їхньої діяльності оцінюють діяльність підконтрольних суб'єктів тільки з погляду відповідності нормам законодавства стосовно раціонального використання та охорони ними земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;

– суб'єкти публічного контролю, крім власне земельних питань, з інших питань не мають права втручатися в діяльність суб'єктів перевірки;

– наявність спеціального об'єкта публічного контролю – стандартів, інструкцій, норм, правил, які містяться у нормативно-правових актах земельного законодавства. Важлива складова владно-управлінської діяльності земельними ресурсами – державні стандарти, норми, правила, що водночас є адміністративними інструментами при здійсненні публічного контролю. За допомогою цих інструментів встановлюються вимоги щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, яких суб'єкти земельних правовідносин повинні дотримувати;

– наявність умов для самостійного застосування певних спеціальних

заходів впливу порушення земельного законодавства – державного примусу.

Вищенаведені ознаки публічного контролю дають змогу констатувати, що публічний контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів є самостійним інститутом публічного контролю. Під ним слід розуміти особливий вид державної управлінської діяльності, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами виконавчої влади стосовно об'єктів, що їм організаційно не підпорядковані, й до яких за порушення земельного законодавства можуть застосовуватися заходи юридичної відповідальності.

Державне управління в окремих галузях має певні особливості, проте впровадження ринкової економіки внесло докорінні зміни у форми та методи діяльності органів державного управління, в тому числі й у сферу публічного контролю за земельними ресурсами. В процесі публічного контролю за використанням і охороною земель найважливішу роль відіграють органи виконавчої влади, покликані забезпечити одну з функцій держави щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

У публічному контролі за використанням і охороною земельних ресурсів значні повноваження мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Їхня діяльність спрямована на розв'язання широкого кола питань у галузі земельних відносин. Особливо це стосується органів виконавчої влади, яким притаманні всі ознаки державно-владного механізму. За їхньою допомогою держава реалізує свої функції в сфері публічного контролю за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів.

Відповідно до покладених завдань органи виконавчої влади у галузі земельних відносин володіють загальною правосуб'єктністю й специфічними правами та обов'язками щодо здійснення державного контролю за використанням і охороною земель. Реалізація повноважень центральних та інших органів виконавчої влади в галузі земельних відносин регламентована земельним законодавством й іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року [6] утворено Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державну інспекцію сільського господарства України; Міністерство екології та природних ресурсів України й Державну екологічну інспекцію України; Державне агентство земельних ресурсів України.

Згадані органи центральної виконавчої влади мають значний обсяг повноважень, який установлений межами їхньої компетенції. Проте недосконалість чинного законодавства і декларативність змісту більшості формально діючих нормативних актів із земельного законодавства негативно впливають на взаємодію та діяльність цих державних органів, покликаних здійснювати державний контроль у галузі земельного законодавства. Водночас сучасна система державного управління земельними ресурсами недостатньо збалансована. Подолання міжвідомчих конфліктів, особливо при реалізації спільних проектів, є прерогативою держави і повинно бути нею припинено. Особливо це стосується однієї з найважливіших функцій державного управління земельними ресурсами – публічного контролю за

раціональним використанням та охороною земель.

Відсутність єдиного підходу щодо реформування органів державного управління, недостатнє кадрове забезпечення, політичне втручання кожної з політичних владних сил в їхню діяльність – одна з причин, які негативно впливають на інститут державного контролю.

Забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України, а також правове регулювання відповідних правовідносин – основна функція державного управління земельними ресурсами. Зміни, що відбулися у суспільному житті нашої країни, вплинули на функції держави в земельних правовідносинах. Сфера контролю за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів перетворилася на одну з провідних функцій держави.

Водночас нинішній стан використання й охорони земельних ресурсів потребує впровадження комплексних і системних радикальних заходів, спрямованих на усунення помилок, допущених за час проведення земельної реформи, особливо в частині формування системи використання та охорони земельних ресурсів, захисту прав усіх суб'єктів земельних правовідносин, надання якісних адміністративних послуг. Серед багатьох чинників, що безпосередньо впливають на проведення будь-якої реформи, важливе значення має законодавче забезпечення, тобто відповідна правова база, яка має бути адекватною умовам розвитку суспільства й умовам проведення будь-якої реформи.

Ми погоджуємося з думкою, що створення ефективного державного управління в Україні можливе тоді, коли будуть поєднані наукові дослідження у сфері державотворення із законопроектною та нормативною діяльністю, організаційними процедурами, вдосконаленням державного апарату, матеріального і фінансового забезпечення його функціонування та ін. [5].

Висновки

Постійні зміни в системі органів публічного управління, сучасний стан поділу влади, зокрема, в системі органів державного управління земельними ресурсами, та наявність правових колізій у їхньому правовому регулюванні потребують нових наукових поглядів на зазначені проблемні питання.

Держава в умовах реформування земельних відносин повинна забезпечити не тільки публічний контроль за раціональним використанням і охороною земельних ресурсів, але й захист прав усіх суб'єктів власності та господарювання. Тому державне управління у сфері використання й охорони земельних ресурсів потребує злагодженої системної державної політики з боку державних інституцій. За таких умов дуже важливо усвідомити, що розвиток інституту державного контролю в галузі земельного законодавства неможливий без забезпечення органами публічної влади прав і свобод власників та землекористувачів. Питання, пов'язані із земельними відносинами, базуються на основному багатстві – землі – й торкається інтересів усіх громадян.

Список літератури

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
2. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»: прийнятий від 19 червня 2003 року № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 350.
3. Земельне право : підручник / за ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулиничка. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с.
4. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Нижник Н.Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні / Н.Р. Нижник // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1995. – № 4. – С. 17–25.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [О.Ф. Андрійко, С.Д. Дубенко, Є.Б. Кубко та ін.], – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

Освещена деятельность органов публичной власти в сфере контроля за использованием и охраной земельных ресурсов и определены пути её усовершенствования.

Ключевые слова: *использование земельных ресурсов, охрана земельных ресурсов, контроль, органы публичной власти, землепользователи.*

The activity of bodies of public authority in the sphere of control of use and protection of land resources was clarified and ways of its improvement were defined.

Keywords: *land use, land conservation, control, public authorities, land users.*
