

# ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ЯК РІЗНОВИД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ



**О. В. Головкін,**  
кандидат юридичних наук,  
професор Національної  
академії прокуратури  
України, старший радник  
юстиції, почесний працівник  
прокуратури України,  
заслужений юрист України

**Актуальність теми.** Однією з причин кризової екологічної ситуації в Україні є існуюча недосконалість системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища і, зокрема, система державного контролю і нагляду у цій сфері. Різновидом такого контролю є державний контроль у галузі охорони та використання земель.

Земельні відносини завжди були і залишаються для України головною темою суспільного інтересу, найважливішим предметом правового регулювання. Їх характер і особливості значною мірою зумовлені специфікою об'єкта – землі, яка виконує багатоаспектні функції: є надзвичайно важливим природним ресурсом, територіальним базисом для розміщення усієї соціальної інфраструктури, засобом виробництва у сільському господарстві.

Згідно зі ст. 14 Конституції України, ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Надання господарської самостійності підприємствам різних форм власності не виключає контролю з боку держави в галузі земельно-правових відносин. Навпаки, в умовах ринкової економіки регулювання і контроль держави у сфері земельних відносин має не тільки зберегтися, а й посилитися. Однак методи і форми земельного контролю, притаманні командно-адміністративній економіці, є непридатними в нових умовах. Їх застосування призведе до обмеження прав суб'єктів господарювання у самостійності і свободі вибору форм власності на землю та форм господарювання на ній. У зв'язку з цим не лише змінюються методи і форми здійснення контролю за використанням і охороною земель, а й еволюціонують принципові засади такого контролю [1, 47–48].

Автор ставить за мету проаналізувати поняття, сутність та систему державного контролю і нагляду в галузі охорони та використання земель в Україні як різновиду державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля.

В юридичній літературі питання аналізу державного контролю і нагляду в галузі охорони та використання земель в Україні як різновиду державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля не отримали належного розкриття. Окремі аспекти проблеми дослідили вітчизняні вчені-правознавці, зокрема: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, І. А. Городецька, Л. М. Здоровко, Т. С. Кичилюк, В. В. Костицький, С. Д. Кравченко, Н. Р. Малишева, С. І. Хом'яченко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.

**Державний контроль за використанням та охороною земель** у юридичній науці визначається як сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до

У статті досліджуються поняття, сутність та система державного контролю і нагляду в галузі охорони та використання земель в Україні як різновид державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля. Запропоновано шляхи оптимізації законодавчого регулювання у цій сфері.

**Ключові слова:** державний контроль, нагляд, прокурорський нагляд, державний контроль і нагляд у галузі охорони та використання земель, державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля

виконання правил і дотримання норм земельного законодавства та попередження земельних правопорушень, що має на меті забезпечити науково обгрунтоване, раціональне і ефективне використання та охорону земель [1, 29–30].

Відповідно до ст. 187 ЗК України завданням земельного контролю взагалі, в тому числі державного, є забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства.

Основними специфічними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, які повністю розкривають його зміст і особливості даної сфери контролю, є принципи, що закріплені у ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [2]:

- забезпечення охорони, раціонального використання та відновлення земельних ресурсів, як основного національного багатства Українського народу;
- недопущення поєднання в одному органі виконавчої влади функцій контролю за використанням та охороною земель з функціями їх господарського використання;
- пріоритет екологічних інтересів суспільства у використанні земельних ресурсів над його економічними інтересами;
- поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель;
- повне відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про використання та охорону земель.

Підтримуючи думку С. І. Хом'яченко, зазначимо, що загальними компонентами державного контролю за використанням земель є: 1) перевірка фактичного використання, тобто встановлення факту використання чи невикористання землі; 2) перевірка використання землі відповідно до цільового призначення, для якого вона надана; 3) перевірка відповідності площі використовуваної ділянки її розмірам, визначеним у документах, що посвідчують право власності чи право користування землею [1, 53–54].

Відповідно до ст. 188 ЗК України державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» регулює контрольну діяльність лише трьох органів виконавчої влади – Держземагенства України, Мінприроди України та Мінагрополітики України, визначаючи, зокрема, у ст. 5, що державний кон-

троль за використанням та охороною земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів; державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів; моніторинг родючості ґрунтів проводить спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики [2].

Як бачимо, ані ЗК України, ані Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» не наводять вичерпного переліку органів державного контролю у цій сфері.

Досить аргументовано видається позиція правників-науковців, які за характером, напрямками роботи, повноваженнями поділяють органи державного управління в галузі охорони довкілля на органи загальної та спеціальної компетенції [3, 271]. Виходячи із зазначеної класифікації, державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища взагалі та державний контроль у галузі охорони і використання земель зокрема також поділяються на загальний та спеціальний [4, 452].

Отже, система органів державного контролю у галузі охорони та використання земель в Україні представлена двома видами органів: *загальної* та *спеціальної* компетенції. Здійснення управління та контролю у даній сфері для органів загальної компетенції не є головним, основоположним напрямом їхньої діяльності. На відміну від них, для державних органів спеціальної компетенції контроль у сфері охорони та використання земель є провідним або одним із головних напрямів їхньої діяльності.

Систему органів *загальної компетенції*, що здійснюють контролюючу діяльність у галузі охорони та використання земель в Україні, становлять: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади. Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України виступають суб'єктами національного рівня управління; відповідно, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні і районні ради народних депутатів та їх виконавчі органи, ради народних депутатів міст Києва і Севастополя та їх виконавчі органи, обласні і районні державні адміністрації, державні адміністрації міст Києва і Севастополя – суб'єктами регіонального рівня, а сільські, селищні, міські (районні) в містах ради народних депутатів, їх виконавчі комітети – суб'єктами місцевого рівня.

Державними органами спеціальної компетенції, що здійснюють державний контроль у сфері

використання та охорони земель, зокрема, є: Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України) – забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин [5]; Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України); Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України); Державне агентство водних ресурсів України (Держводгентство України); Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України); Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України).

Наведений перелік органів державного контролю в галузі охорони довкілля не є вичерпним, практично кожен з наведених органів має відповідні територіальні та структурні підрозділи.

Слід зауважити, що сьогодні в Україні не прийнято уніфікованого законодавчого акта, який би визначав вичерпний перелік органів, покликаних здійснювати державний контроль у галузі охорони довкілля взагалі й у сфері використання та охорони земель зокрема. Це означає, що як окремі сфери діяльності, так і предметна визначеність компетенційних блоків діяльності таких органів розпорошені по різних нормативно-правових актах. Перспективним, на нашу думку, видається вирішення завдання впорядкування законодавства про державний контроль у галузі охорони довкілля шляхом ухвалення спеціального Закону України «Про екологічний контроль», структурним елементом якого має стати уніфікація системи органів державного контролю у сфері охорони довкілля.

Важлива роль у забезпеченні додержання законодавства у сфері охорони земельних ресурсів від забруднення та інших шкідливих впливів належить прокуратурі.

Прокуратура України у межах конституційно визначених функцій здійснює нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами у всіх без винятку сферах життєдіяльності суспільства та держави, у тому числі і у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вона виступає найважливішою, центральною ланкою державного механізму нагляду у цій сфері і водночас підсистемою державної системи контролю і нагляду за охороною довкілля в цілому.

Системна єдність органів прокуратури як особлива якість визначається тим, що прокуратура покликана разом із спеціально уповноваженими органами, що здійснюють державний контроль у відповідній сфері, забезпечувати екологічний порядок, захист екологічних прав і свобод громадян

України.

Першочергово це зумовлюється значним зростанням в Україні кількості екологічних правопорушень взагалі та земельних зокрема і необхідністю жорсткого реагування на них з боку органів прокуратури.

ЗК України не містить окремих статей, якими б визначалося здійснення прокурорського нагляду за додержанням земельного законодавства. Однак Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ і наказ Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 р. № 6 «Про організацію наглядової діяльності прокуратури щодо захисту прав і свобод громадянина та інтересів держави» в умовах сьогоднішня відносять нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля до числа пріоритетних напрямів прокурорської діяльності.

Відповідно до п. 4 наказу Генерального прокурора України № 6 гн від 29 листопада 2006 р. захист прав громадян та інтересів держави в земельних відносинах є пріоритетним напрямом роботи органів прокуратури.

Вказівкою Генерального прокурора України № 13 від 31 січня 2011 р. прокурорів зобов'язано здійснювати захист інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин шляхом комплексного застосування наглядових, представницьких та кримінально-правових засобів прокурорського реагування на порушення закону.

Головний критерій оцінки ефективності цієї діяльності – реальне поновлення прав громадян та інтересів держави, територіальних громад, у тому числі фактичне повернення землі у власність держави. Відтак робота оцінюється лише за її кінцевим результатом – відновлення законності, реальний захист прав громадян та інтересів держави, фактичне повернення землі у власність держави.

Наказом Генерального прокурора України «Про особливості організації прокурорського нагляду за додержанням законів щодо охорони навколишнього природного середовища та використання земель» від 23 жовтня 2009 р. № 3/2 серед пріоритетних питань прокурорського нагляду визнано нагляд за додержанням законів щодо охорони та використання земельних ресурсів. У цьому наказі вказується на необхідність принципово реагувати на факти протиправного вилучення або відчуження усіх категорій земель з державної та комунальної власності, надання їх у власність і користування, передусім тих, які належать закладам та установам для дітей, а також незаконної приватизації земельних ділянок; вживати заходів до поновлення порушених прав громадян, у тому числі неповнолітніх, відшкодування завданих земельним ресурсам збитків, втрат

сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва та стягнення плати за землю.

З 1989 р. у системі прокуратури України створено спеціалізовані екологічні підрозділи та виділено природоохоронні прокуратури, які спеціалізуються виключно на нагляді за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища.

Природоохоронна прокуратура – це державний наглядовий орган, складова частина системи прокуратури України, безпосереднім завданням якої є здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливові господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів [6, 12].

Проте створення і діяльність природоохоронних прокуратур відбувається відповідно до наказів Генеральної прокуратури та обласних прокурорів, без відповідного законодавчого їх забезпечення. Зокрема, у Законі України «Про прокуратуру» відсутні норми, присвячені особливостям створення, системі і порядку діяльності природоохоронних прокуратур.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 19 вересня 2005 р. № 1 встановлено, що особливості діяльності військових, транспортних, природоохоронних, інших спеціалізованих прокуратур та прокуратур міст з районним поділом визначаються окремими наказами Генерального прокурора України. Діяльність цих органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами.

З метою оптимізації прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері охорони довкілля слід доповнити нормами, присвяченими особливостям створення, системі і порядку діяльності природоохоронних прокуратур, Закон України «Про прокуратуру». Доцільно також розробити Положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України.

Обговоривши стан додержання земельного та водного законодавства при використанні земель водного фонду, міжвідомча нарада, що була проведена у Генеральній прокуратурі України 2 вересня 2011 р., з'ясувала, що упродовж останніх двох років контроль за охороною та використанням земель водного фонду належним чином не здійснюється. Як наслідок, у цей період в натурі встановлено водоохоронні смуги на площі усього 99 тис. га із наявних у державі 4,6 млн. На цей час

залишаються самовільно зайнятими земельні ділянки водного фонду загальною площею 333 га. Сума нарахованих збитків за порушення законодавства у цій сфері перевищила 5 млн грн [7].

Це явище є одним із наслідків неналежного виконання Державним агентством земельних ресурсів України, Державним агентством водних ресурсів України, Державною екологічною інспекцією України, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування законодавства щодо покладених на них обов'язків.

Зокрема, при наявності повноважень щодо замовлення розробки проектів водоохоронних зон і прибережних захисних смуг Державним агентством водних ресурсів України, залишились не встановленими в натурі 4,5 млн га земель водного фонду. Безпосередньо водогосподарськими організаціями Держводагентства України не оформлені державні акти на 153,8 тис. га земель водного фонду, що перебувають у них на балансі.

Через невстановлення меж водоохоронних зон та прибережних захисних смуг органами влади на місцях приймаються необґрунтовані рішення про надання земельних ділянок державної і комунальної власності, які мають бути віднесені до земель водного фонду, у власність фізичним та юридичним особам. Досить часто органи місцевого самоврядування, всупереч ст. 88 Водного кодексу України, встановлюють прибережні захисні смуги значно меншої ширини, ніж потрібно [7].

Унаслідок послаблення контролю за охороною та використанням земель водного фонду з боку контролюючих органів, органів місцевої влади та органів самоврядування нерідко фізичними особами та суб'єктами господарювання самовільно займаються та використовуються земельні ділянки, які знаходяться у водоохоронних зонах, використовуються дані землі не за цільовим призначенням.

Лише прокурорами 15 регіонів, які проводили перевірки з цих питань, за вжитими у поточному році заходами правозахисного та представницького характеру в державну власність повернуто 547 га земель водного фонду, до держбюджету відшкодовано понад 7 млн грн. За фактами скоєних злочинів у сфері земельних відносин на землях водного фонду порушено 43 кримінальні справи, до дисциплінарної та адміністративної відповідальності притягнуто 116 службовців контролюючих органів [7].

Отже, органи прокуратури не завжди своєчасно та комплексно реагують на усунення порушень, вживають заходів до відшкодування завданої державі шкоди та притягнення винних осіб до відповідальності. Непоодинокими є випадки вжиття малоєфективних та недієвих заходів реагування. Під час перевірок встановлено численні



порушення порядку надання земельних ділянок у власність та користування фізичним і юридичним особам, самовільне зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок без оформлення правовстановлюючих документів тощо.

Вищенаведене свідчить, що в Україні державний контроль за використанням та охороною земель фактично здійснюється низкою органів виконавчої влади. Однак, незважаючи на це, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» регулює контрольну діяльність лише трьох органів виконавчої влади – Держкомзему України, Мінприроди України та Мінагрополітики України. Діяльність щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель іншими органами спеціальної компетенції не регулюється. Такий підхід законодавця порушує принцип цілісності правового регулювання суспільних відносин у цій сфері. Отже, вважаємо за необхідне визначити у згаданому Законі систему органів, що здійснюють державний контроль за використанням та

охороною земель в Україні, чітко розмежувавши їхню компетенцію.

ЗК України не містить окремих статей, якими б визначалося здійснення прокурорського нагляду за додержанням земельного законодавства. Тому ми, підтримуючи думку С. Д. Кравченка, пропонуємо змінити назву розділу 32 ЗК України на «Контроль та нагляд за використанням та охороною земель» і доповнити її ст. 188-1 такого змісту: «Прокурорський нагляд за дотриманням земельного законодавства здійснюється відповідно до Конституції України і Закону України «Про прокуратуру» [8, 174].

З метою оптимізації прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері охорони довкілля слід Закон України «Про прокуратуру» доповнити нормами, присвяченими особливостям створення, системі і порядку діяльності природоохоронних прокуратур, і розробити Положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С. І. Хом'яченко. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 207 с.
2. Про державний контроль за використанням та охороною земель. Закон України від 19 червня 2003 р. № 963 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1432.
3. Екологічне право України. Академічний курс / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 720 с.
4. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. для высш. юрид. учеб. заведений / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 502 с.
5. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України. Затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 225.
6. Таранушич С. В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Таранушич. – К. : Академія адвокатури України. – 2007. – 22 с.
7. Постанова Міжвідомчої наради (за участю заступника Генерального прокурора України, заступника Міністра екології та природних ресурсів України, голови державного агентства рибного господарства України, заступника голови Державної інспекції сільського господарства України, заступника голови Київської обласної державної адміністрації) від 2 вересня 2011 р. // Поточний архів Генеральної прокуратури України за 2011 рік.
8. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах : дис. ... канд. юрид. наук / С. Д. Кравченко. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 252 с.

**Головкин А. В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны и использования земель в Украине как разновидность контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды**

В статье исследуются понятие, сущность и система государственного контроля и надзора в сфере охраны и использования земель в Украине как разновидность контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды. Предложены пути оптимизации законодательного регулирования в данной отрасли.

**Ключевые слова:** государственный контроль, надзор, прокурорский надзор, государственный контроль и надзор в сфере охраны и использования земель, государственный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды

**Golovkin Olexandr. State control and supervision in the field of protection and use of earth in Ukraine as a variety of control and supervision in the field of guard of environment**

The concept, essence and state control and supervision system in the field of guard and use of earth in Ukraine as a variety of control and supervision in the field of protection of environment is investigated in the article. The ways of optimization of the legislative adjusting in this industry are offered.

**Keywords:** state control, supervision, directorate of public prosecutions, state control and supervision in the field of guard and use of earth, state control and supervision in the field of protection of environment