

УДК 351.741

Є. С. Лазеба,
аспірант, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

E. Lazeba,
PhD candidate, Poltava State Agrarian Academy, Poltava city

STATE CONTROL IN THE SPHERE USE OF LAND IN UKRAINE

Земля як основне національне багатство держави потребує повноцінного та дієвого державного контролю у сфері її використання. Здійснено аналіз поняття "державний контроль". Досліджено сутність та систему державного контролю у сфері використання земель в Україні. Наведено дані по перевірці Державною інспекцією сільського господарства вимог земельного законодавства у Полтавській області. Описано основні завдання проекту "Twinning" "Допомога у розвитку відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель в Україні". Проаналізовано останні зміни у законодавстві та відповідних органах центральної влади, які повинні забезпечувати контроль за використанням земель. Автором наведено особисту думку щодо цих змін. Наведено заходи щодо оптимізації державного контролю на етапі впровадження ринку земель. Запропоновано шляхи удосконалення державного контролю за використанням земель.

Earth as the main national wealth of the state requires full and effective state control in its use. The concept of "state control" is analysis. The essences of government control and in the use of land Ukraine are investigated. Data State Inspectorate for checking agricultural land legislation requirements in Poltava region is presented. The main objective of the project "Twinning" Assistance in the development of open and transparent market of agricultural land in Ukraine" is described. Recent changes in legislation and the relevant agencies of the central government, which should provide control over use of land, are analysis. Personal opinion about these changes is given by the author. Measures to optimize the state control of the implementation phase of the land market presented. Ways to improve state control over land use offered.

Ключові слова: державний контроль, земельні ресурси, ефективність використання, запаси земельних ресурсів, раціональне використання земель, земельні відносини, оптимізація.

Key words: state control, land resources, efficiency, reserves of land resources, rational use of earths, landed relations, optimization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Конституція України та Земельний кодекс України визначають землю як основне національне багатство держави, адже навіть у вік найсучасніших технологій, вона не втратила свого значення для повноцінного життя людини. Так, національна економіка України потребує вирішення багатьох питань. Одним з основних є проблеми земельного характеру, а саме: забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, охорона земель, налагодження дієвої системи державного управління земельними ресурсами.

Контроль за використанням та охороною земель є однією з основних функцій державного управління. Головними його завданнями є забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, установами, підприємствами і громадянами вимог земельного законодавства України. Цей контроль має здійснюватися за усіма суб'єктами земельних відносин і всіх земель, незалежно від форми власності. Саме тому, актуальним є розгляд сутності державного контролю у сфері використання земель та розробка пропозицій щодо оптимізації його застосування в Україні.

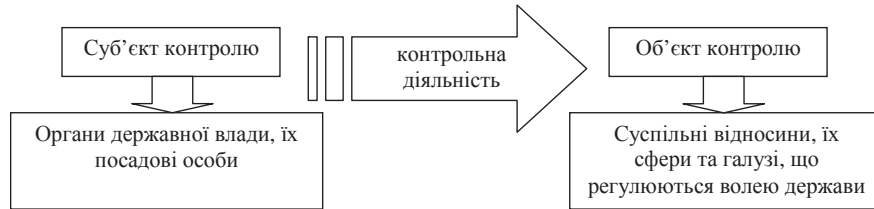


Рис. 1. Складові елементи державного контролю

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та практичні питання поняття та сутності контролю, процесу здійснення державного контролю у сфері використання земель, висвітлено у працях таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як: Г. Атаманчук, М. Вебер, В. Авер'янов, В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, В.М. Гаращук, П. Саблук, А. Третяк, В.І. Семчик, О.І. Сушинський, А. Третяк та інших.

Науковцями розглянуто сутність поняття "контроль", основні сфери контролю, нормативно-правові акти з питань державного контролю. Проте питання оптимізації застосування державного контролю залишається недостатньо опрацьованим та потребує поглиблених досліджень.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз поняття, сутності та системи державного контролю у сфері використання земель України, а також розробка пропозицій щодо оптимізації його застосування.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державне регулювання земельного питання на сучасному етапі становлення України як могутньої держави необхідно розглядати як один із вирішальних чинників.

Суспільні процеси у країні контролює держава. Спільною ознакою всіх її дій є те, що вони повинні відповідати чинному законодавству України. Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України.

Земельний кодекс України визначає наступні основні сфери контролю:

- державний контроль за використанням та охороною земель;
- самоврядний контроль за використанням та охороною земель;
- громадський контроль за використанням та охороною земель.

Предметом нашого дослідження є державний контроль у сфері використання земель. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного контролю в агропромисловому комплексі, а за дотриманням вимог законодавства про охорону земель — центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Державний контроль можна трактувати як здійснення певної діяльності державними органами та посадовими особами. У такому варіанті ми можемо говорити, що держава здійснює "каральну" функцію. Вважаємо, що дана функція не є основною, адже повинна проявлятися лише у разі необхідності. Держава має забезпечити всім необхідним тих, хто причетний якимось чином до земельних питань, та стати гарантом раціонального та ефективного використання земель за призначенням.

Науковець В.М. Гаращук термін "контроль" трактує як перевірка та спостереження для протидії чомусь небажаному чи допущенню відхилень; виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Завдання контролю полягає саме у відновленні, встановленні та спрямуванні суспільних процесів [1, с. 37].

О.І. Сушинський подає наступне трактування, державний контроль — вид діяльності держави, що полягає у здійсненню нею відповідними засобами та способами специфічного контрольно-владного впливу держави на стан суспільних відносин [5, с. 12].

На думку В. І. Семчика, контроль є однією з найважливіших функцій державного регулювання й управління та одним із основних способів забезпечення дієвості земельного законодавства, його реалізації усіма суб'єктами відповідної діяльності, захисту земельних прав громадян [4, с. 35].

Метою контролю є вирішення питань "ефективності" та "законності" діянь суб'єктів суспільних відносин. Завдання контролю полягає у виявленні результатів впливу суб'єкта на об'єкт, що включає відхилення від загальноприйнятих принципів державного регулювання, від вимог управлінських рішень, оцінка цих відхилень і визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування системи.

Принципами контролю в галузі земельних ресурсів є законність, систематичність, дієвість, оперативність, об'єктивність, всебічність, глибина, гласність, загальність, реальність, до яких можна додати принцип делікатності або "недопущення необгрунтованого втручання у діяльність власників і землекористувачів щодо використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням".

Державний контроль має наступні ознаки:

- здійснюється уповноваженими органами влади;
- отримує своє закріплення в нормах, що визначають функції контролюючих суб'єктів;
- держава наділяє контролюючі суб'єкти повноваженнями у здійсненні конкретних дій;
- закріплює повноваження контролюючих суб'єктів у відповідних нормативно-правових документах.

Складові елементи системи державного контролю зображені на рисунку 1.

Необхідно звернути увагу на методи впливу на підконтрольний об'єкт. Зокрема, крім універсальних методів впливу на підконтрольний об'єкт — методів переконання і примусу, існують методи, характерні для державного контролю, які застосовуються в різних галузях. Методи контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення визначено Законом України "Про державний контроль за використанням та охороною земель". Такими методами є: проведення перевірок; розгляд звернень фізичних і юридичних осіб; участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджують з метою підвищен-

ня родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. Кожен із зазначених методів має свої особливості у його застосуванні органами контролю, але у своїй сукупності вони спрямовані на реалізацію конкретних завдань та досягнення єдиної мети.

Державний контроль за використанням та охороною земель відбувається шляхом здійснення перевірок, спостережень, обстеження, інвентаризації, інспектування, розгляду звернень юридичних і фізичних осіб, розгляду документації із землеустрою, пов'язаною із використанням та охороною земель.

Аналізуючи перераховані форми державного контролю за використанням та охороною земель, можна зазначити, що спостереження як форма отримання необхідної інформації, яка здійснюється за посередництвом моніторингу земель, є надзвичайно важливою для здійснення контролю за землями сільськогосподарського призначення.

Деякі вчені відносять моніторинг земель до системи контролю за використанням і охороною земельних ресурсів [2, с. 396]. Можна зауважити, що це суперечливе твердження, адже моніторинг складається із систематичних спостережень за станом земель, оцінки цього стану та процесів, пов'язаних із земельними ресурсами, але не має функцій, форм та методів здійснення контролю. Тобто моніторинг виступає інформаційною системою для комплексної оцінки та прогнозування стану земель у майбутньому.

Основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;

- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

- забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Соціальна характеристика земельних правопорушень є складною, оскільки у більшості випадків особи, які їх здійснюють, є освіченими у законодавстві. З огляду на це, треба удосконалити законодавство таким чином, щоб закон був реальний.

Причинами незадовільного виконання земельного законодавства, є такі: недосконала законодавча база; відсутність ефективною виконавчої влади; недосконалий контроль (невикористання всіх можливостей підвищення його ефективності) та відсутність належного контролю і нагляду за застосуванням земельного законодавства. Отже, інститут адміністративної відповідальності за вчинення земельних правопорушень повинен постійно удосконалюватися, враховуючи потреби сьогодення, це стосується також посилення адміністративних функцій органів державного контролю.

Так, під час цього річної перевірки Державною інспекцією сільськогосподарства України дотримання вимог земельного законодавства у Полтавській області було виявлено значне правопору-

шення. Спеціалістами Держсільгоспінспекції було встановлено, що ТОВ "Дукла" самовільно зайняло ділянки загальною площею 190,51 га із земель сільськогосподарського призначення за межами населеного пункту. Розмір шкоди, заподіяної державі внаслідок неправомірного зайняття земель, становить 203781,31 грн. Відповідно до законодавства України, шкода визначається як значна, якщо вона у сто і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян [3].

Вищенаведені факти мають місце, незважаючи на наявність основних законодавчих актів (Земельний кодекс України, Закони України "Про охорону земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель", "Про землеустрій", а також ряду постанов Верховної ради України та Кабінету Міністрів України), які спрямовані на реалізацію положень екологобезпечного землекористування.

На нашу думку, у правовому полі створено певні передумови для запровадження контролю за використанням та охороною земель в Україні. Та все ж потребують значного вдосконалення законодавчі та нормативні документи, які визначають порядок здійснення контролю за використанням земель.

Вважаємо, що для оптимізації державного контролю на етапі запровадження ринку земель слід здійснити наступні заходи:

- розмежувати повноваження між відомствами і органами влади щодо здійснення контролю за використанням і охороною земель;

- встановити адміністративну відповідальність землевласників та землекористувачів за погіршення якісного стану ґрунтів;

- розробити критерії оцінки погіршення якості ґрунтів та методологію здійснення контролю їх родючості

Так, гарним початком стало офіційне відкриття 9 вересня 2014 року проекту "Twinning "Допомога у розвитку відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель в Україні", що фінансується ЄС Цей напрямок є особливо важливим для України, як для країни з великим потенціалом у сфері сільськогосподарства.

Одним із принципів ЄС є дотримання так званої концепції "відкритого ринку", що передбачає рівноправність, прозорість та справедливу конкуренцію. Саме задля впровадження відкритості ринку сільськогосподарських земель із січня 2014 до вересня 2015 року працюватиме проект "Twinning. "Допомога у розвитку відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель в Україні".

Проект реалізує консорціум у складі Голландської Урядової служби управління земельними та водними ресурсами, Товариства з управління та реалізації земель ФРН, Міністерства сільськогосподарства Республіки Литви та Державного агентства земельних ресурсів України. Бюджет проекту складає 1,8 млн євро.

Уже на першому етапі Проекту розроблено законопроекти, які спрощують життя українським землевласникам. Один з них, зокрема, стосується оренди землі. Для отримання кредиту в Україні необхідно внести заставу, але це суперечить законодавству, оскільки земля не може бути об'єктом застави. Ще одним напрямом є розроблення законопроектів про спрощення надання адміністративних послуг, а також надання інформації з земельного кадастру через мережу Internet.

Несподіванкою для українців стали нормативні акти, прийняті у вересні цього року. Так, постановою Кабінету Міністрів України "Про ліквідацію публічного акціонерного товариства" Державний земельний банк" від 10 вересня 2014 р. № 418 ліквідований Держзембанк.

Іншим документом є Постанова Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 10 вересня 2014 р. № 442.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та відповідно до пунктів 9 і 9-1 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України постановив утворити Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, реорганізувавши Державне агентство земельних ресурсів України шляхом перетворення.

Ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства, поклавши функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів — на Державну екологічну інспекцію.

Також зазначено покласти на Міністерство аграрної політики та продовольства функції із забезпечення формування державної політики щодо використання та охорони земель сільськогосподарського призначення та на Державну реєстраційну службу функції із здійснення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та їх обтяжень.

Уже в перші місяці після прийняття даних документів між науковцями розгорілася дискусія щодо даних дій. Так, у жовтні 2014 року, був проведений Круглий стіл Комітету з аграрного права, присвячений темі: "Реформа центральних органів виконавчої влади, її вплив та наслідки для агропромислового комплексу України", в якому взяли участь фахівці у сфері земельного питання. Учасники зазначили, що з ліквідацією Держсільгоспінспекції повністю зникає система контролю в агропромисловому комплексі нашої держави. Це призводить до відсутності довіри на міжнародному ринку до нас як країни експортера якісної та безпечної с/г продукції.

Таким чином, вважаємо, що Інспекцію необхідно було реорганізувати, а не ліквідувати, що на сьогоднішній день призвело до ряду невирішених та загострених проблем на міжнародному рівні та на рівні держави. Тому на сьогодні залишається безліч невирішених проблем, у тому числі питання державного контролю у сфері використання земель.

Вважаємо, що для удосконалення державного контролю за використанням земель необхідне запровадження наступних заходів:

— прискорити розробку, погодження та затвердження загальнодержавних та регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель, в яких передбачити їх правове, організаційне і фінансове забезпечення за рахунок державного бюджету, а також коштів власників земель та орендарів;

— внести зміни в земельне законодавство щодо уточнення повноважень органів виконавчої влади при встановленні та зміні ними цільового призначення земель;

— удосконалити законодавство в галузі формування національної екологічної мережі, зокрема, порядок викупу земель приватної власності, складу цих земель, порядок їх вилучення для інших потреб;

— урегулювати на законодавчому рівні питання проведення державного контролю за використанням та охороною земель щодо повноважень Держсільгоспінспекції і Держекоінспекції в галузі регулювання ними земельних і екологічних відносин.

ВИСНОВКИ

Таким чином, без суттєвого удосконалення законодавчої бази для налагодження дієвого державного контролю за використанням земель неможливо стимулювати землевласників до раціонального ведення землеробства.

Земельний контроль не повинен бути лише самостійним видом діяльності, до змісту якої входять збір інформації про підконтрольний об'єкт, її опрацювання, оцінка й передача для прийняття управлінських рішень. Він має стати елементом механізму управління якістю земельних ресурсів, гарантією їх охорони, реалізацією правових норм, які регулюють ці заходи, способом забезпечення законності в державному управлінні охорони земельних ресурсів. Оцінка земельного контролю в такому аспекті сприятиме підвищенню ефективності, зміцненню його цілей, а відтак, і збереженню земельних ресурсів.

Перспективами подальших досліджень є вивчення досвіду країн ЄС стосовно державного контролю у сфері використання земель.

Література:

1. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. — Х.: Фоліо, 2002. — 176 с.
2. Земельне право України: підручник / За ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша. — К.: Істина, 2003. — 448 с.
3. Офіційний сайт Державної інспекції сільського господарства України, Держсільгоспінспекцією виявлено факти самовільного зайняття земель у регіонах площею понад 260 га // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.disgu.gov.ua/index.php/1657-derzhsilhospinspektsiieiuvyivleno-fakty-samovilnoho-zainiattia-zemel-u-rehionakh-ploshcheiu-ponad-260-ha> 4 липня 2014 р.
4. Семчик В. І. Контрольна діяльність органів виконавчої влади як гарантія захисту прав громадян на землю // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 червня 2008 р.). — К., 2009. — С. 34—36.
5. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О.І. Сушинський. — Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.

References:

1. Garashchuk, V.M. (2002), *Kontrol' ta nahliad u derzhavnomu upravlinni: Navchal'nyj posibnyk* [Control and Supervision in Public Administration: Tutorial], Folio, Kharkiv, Ukraine.
2. Pogrebnoy, O.O. and Karakash, I.I. (2003), *Zemel'ne pravo Ukrainy: Pidruchnyk* [Land Law of Ukraine: Textbook], Istyna, Kyiv, Ukraine.
3. The official website of the State Agricultural Inspection of Ukraine (2014), "State Agriculture Inspectorate found evidence of unauthorized occupation of land in areas larger than 260 hectares", available at: <http://www.disgu.gov.ua/index.php/1657-derzhilhospinspektsiieiuvyivleno-fakty-samovilnoho-zainiattia-zemel-u-rehionakh-ploshcheiu-ponad-260-ha> (Accessed 4 July 2014).
4. Semchuk, V.I. (2009), "The control executive branch agencies as a guarantee of protection of human rights on the ground", *Derzhavnyj kontrol' za dotrymanniam zemel'noho ta ekolohichnoho zakonodavstva: stan, problemy ta shliakhy vdoskonalennia: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii*, Kyiv, Ukraine, pp. 34—36.
5. Sushynskyy, A.I. (2002), *Kontrol' u sferi publichnoi vlady: teoretyko-metodolohichni ta orhanizatsijno-pravovi aspekty: monohrafiia* [Control in public administration: theoretical, methodological and organizational and legal aspects: monograph], LRIDU UADU, Lviv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2014 р.