

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Шульга М.В.,
*професор, доктор юридичних наук,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

Шульга М.В. Актуальні проблеми контролю за використанням та охороною земель.

В роботі досліджуються актуальні проблеми контролю за використанням та охороною земель як однієї з основних функцій публічного управління у сфері використання та охорони земель, основне завдання якої полягає в забезпеченні раціонального та ефективного використання, охорони та відновлення земель. Водночас контроль виступає важливим і невід'ємним елементом організаційно-правового механізму реалізації обов'язку Української держави щодо особливої охорони земель як основного національного багатства. Реалізація контрольної управлінської функції у сфері земельних відносин охоплює не тільки процеси набуття земельних ділянок, їх використання та припинення набутих прав, а і земельно-управлінські відносини за участю публічної адміністрації. Чинне законодавства за суб'єктами здійснення у складі контролю за використанням та охороною земель виокремлює державний та громадський контроль. Земельно-правові норми, які раніше унормували здійснення самоврядного контролю, втратили чинність, а державний та громадський контроль зазнали суттєвих змін. Сьогодні основний обсяг повноважень у сфері здійснення державного контролю розділений між органами Держгеокадастру та Держекоінспекцією. Новелою чинного земельного законодавства виступає можливість здійснення державного контролю за використанням та охороною земель виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. Здійснення названими органами державного контролю на місцевому рівні за дотриманням визначених законом умов відповідає практиці ЄС та узгоджується з Європейською хартією місцевого самоврядування. Ефективність даного контролю безпосередньо залежить від того, яким чином здійснюється планування використання та охорона земель. У випадку, коли реалізуються положення комплексного плану просторового розвитку території територіальних громад і застосовуються високотехнологічні інновації для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на місцевому рівні виконавчими органами місцевих рад суттєво підвищується.

Натомість здійснення одних і тих же контрольних повноважень у сфері земельних відносин органами Держгеокадастру України та Державною екологічною інспекцією України створює ситуацію, коли, по-перше, функції такого контролю дублюються, по-друге, формуються умови для зловживання, по-третє, необгрунтовано посилюється тиск на господарюючих суб'єктів та спонукає чиновників до корупційних дій, по-четверте, призводить до збільшення видатків державного бюджету на утримання зазначених органів.

У статті зазначається, що в умовах правової держави, в якій законодавчо забезпечена функція державного контролю, сприяння ефективній дії відповідних механізмів залежить від двох чинників: створення системи уповноважених органів, здатних ефективно виконувати поставлені задачі та наділення цих органів достатніми повноваженнями для ефективного виконання ними поставлених задач.

Ключові слова: контроль за використанням та охороною земель; просторове планування; планування територій; землі територіальних громад; контроль за використанням земель територіальних громад.

Shulga M.V. Current issues in land use and protection control.

This paper examines current issues in land use and protection control as one of the main functions of public administration in the field of land use and protection, the main task of which is to ensure the

rational and effective use, protection, and restoration of land. At the same time, control is an important and integral element of the organizational and legal mechanism for implementing the Ukrainian state's obligation to provide special protection for land as a fundamental national resource. The implementation of the control management function in the field of land relations covers not only the processes of acquiring land plots, their use, and the termination of acquired rights, but also land management relations involving public administration. Current legislation distinguishes between state and public control as subjects of control over land use and protection. Land law norms that previously regulated the exercise of self-government control have lost their force, and state and public control have undergone significant changes. Today, the main powers in the sphere of state control are divided between the State Geocadastrе and the State Environmental Inspection. A new feature of the current land legislation is the possibility of state control over the use and protection of land by the executive bodies of village, settlement, and city councils.

The exercise of state control by these bodies at the local level over compliance with the conditions established by law is in line with EU practice and is consistent with the European Charter of Local Self-Government. The effectiveness of this control directly depends on how land use and protection are planned. When the provisions of a comprehensive spatial development plan for local communities are implemented and high-tech innovations are used to exercise state control over land use and protection at the local level by the executive bodies of local councils, the effectiveness of such control is significantly increased.

On the other hand, the exercise of the same control powers in the field of land relations by the State Geocadastrе of Ukraine and the State Environmental Inspection of Ukraine creates a situation where, firstly, the functions of such control are duplicated, secondly, conditions for abuse are created, thirdly, pressure on economic entities is unreasonably increased and encourages officials to engage in corrupt practices, and fourthly, it leads to an increase in state budget expenditures for the maintenance of these bodies.

The article notes that in a state governed by the rule of law, where the function of state control is enshrined in law, the effective functioning of the relevant mechanisms depends on two factors: the creation of a system of authorized bodies capable of effectively performing their tasks and the granting of sufficient powers to these bodies to enable them to perform their tasks effectively.

Key words: control over land use and protection; spatial planning; territorial planning; land of territorial communities; control over the use of land of territorial communities.

Постановка проблеми. Сучасний стан земель в Україні визнано на державному рівні близьким до критичного [3]. Зокрема, значна частина земель незалежно від свого цільового призначення потребує проведення невідкладних заходів щодо їхнього відновлення. Натомість відновлення земель окремих категорій повинно здійснюватися з урахуванням особливостей, притаманних їх правовому режиму. Сьогодні найбільш загрозливими характеристиками сучасного стану земель є їх деградація і опустелювання, які виступають на перший план. Вони не тільки складають серйозні виклики для сталого розвитку країни, оскільки це спричиняє серйозні проблеми екологічного та соціально-економічного характеру, а й становить реальну загрозу національній безпеці [4]. Водною та вітровою ерозією уражено майже більше половини території України. Процесами хімічної деградації земель охоплено 14% площі сільськогосподарських угідь, фізичної деградації 12,6%. Серйозне занепокоєння викликає подальше скорочення площі орних земель та інше [5]. Отже необхідність налагодження ефективного контролю за використанням та охороною земель є цілком очевидною.

Мета статті: на основі аналізу оновлених правових приписів, які стосуються управління у галузі використання та охорони земель, дослідити особливості контролю в зазначеній сфері та внести пропозиції щодо вдосконалення відповідних правових приписів.

Стан опрацювання. Дослідженням проблем правового регулювання відносин у сфері контролю за використанням та охороною земель опікувалися В.І. Андрейцев, О.Г. Бондар, Д.В. Бусуйок, О.І. Заєць, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, В.Д. Сидор, В.І. Федорович, Д.В. Федчишин та інші. Натомість аналіз актуальних проблем здійснення контролю за використанням та охороною земель, який би ґрунтувався на чинному новітньому законодавстві не проводився.

Виклад основного матеріалу. Трансформація земельного ладу, який сформувався в Україні за радянської доби, започаткована із здобуттям нею незалежності, нерозривно пов'язана з карди-

нальною модернізацією публічного управління в галузі використання, охорони та відновлення земель. В юридичній літературі підкреслюється, що сучасний етап державного будівництва в Україні характеризується пошуком такої оптимальної моделі управління, яка б не тільки забезпечувала динамічність державного управління в галузі земельних відносин, відповідність їх розвитку, а і була прозорою, ефективною та зручною в користуванні [1]. Процеси демократизації вітчизняного суспільства та запровадження багатосуб'єктності права власності на землю актуалізують дослідження правового регулювання управлінських відносин у сфері використання та охорони земель.

Відомо, що управлінська діяльність, змістом якої є впорядкування зв'язків між суб'єктами відповідних відносин, тією чи іншою мірою притаманна всім органам влади. Вона полягає у практичному здійсненні організаційних, виконавчо-розпорядчих та інших функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних суб'єктів [2]. Публічне управління в галузі використання та охорони земель, будучи важливим складником державного управління в галузі раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля, водночас враховує не тільки екологічне значення землі як елемента довкілля, а і її виробничу та соціально-економічну функцію.

Важливим і невід'ємним елементом організаційно-правового механізму реалізації конституційного обов'язку Української держави щодо особливої охорони земель як основного національного багатства, охорони та захисту земельних прав фізичних та юридичних осіб, законності та правопорядку у сфері земельних відносин виступає контроль за використанням та охороною земель. Основне завдання цієї функції державного управління у сфері земельних відносин полягає в забезпеченні раціонального та ефективного використання, охорони та відновлення земель.

Контроль відіграє важливу роль в отриманні інформації про процеси у певній сфері суспільного життя, включаючи сферу земельних відносин, наслідки виконання управлінських рішень, заходів із забезпечення раціонального використання та охорони земель тощо. Інформація, отримана в процесі здійснення, зокрема, земельного контролю, дозволяє оцінити стан підконтрольних об'єктів та визначити відповідні практичні заходи реагування на виявлені порушення. Критеріями оцінки тут виступають вимоги насамперед земельного законодавства з питань охорони, раціонального використання, відновлення земельних ресурсів та інші. Основне завдання контролю в зазначеній сфері – забезпечення додержання вимог чинного земельного законодавства.

Реалізація контрольної управлінської функції у сфері земельних відносин охоплює як процеси набуття земельних ділянок, їх використання та припинення набутих прав, так і земельно-управлінські відносини за участю публічної адміністрації. В юридичній літературі контроль розглядають в якості об'єктивної функціональної діяльності, яка здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності [6].

Із енциклопедичних джерел випливає, що терміном «контроль» позначається перевірка діяльності кого, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [7].

Чинне законодавство не містить визначення словосполучення «контроль за використанням та охороною земель». Водночас стаття 187 Земельного кодексу України підкреслює, що завдання контролю за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, громадянами земельного законодавства України. У земельно-правовій доктрині державний контроль за використанням та охороною земель визначається як врегульована нормами права владно-організуюча діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на забезпечення додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин, попередження та виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів [8].

Словосполучення «контроль за використанням та охороною земель» визначається також у земельно-правовій літературі як функція публічного управління у сфері земельних відносин, яка становить собою діяльність уповноважених органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а також суб'єктів громадського контролю щодо встановлення фактичної відповідності результатів діяльності підконтрольних суб'єктів очікуваним цілям у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель, перевірки шляхів і засобів досягнення цього результату на відповідність вимогам норм права та прийняття за результатами перевірки відповідних заходів регулятивно-охоронного впливу [9].

Нормативну основу здійснення контролю за використанням та охороною земель складають положення Земельного кодексу України, Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України від 05 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV, а також спеціального Закону України від 19 червня 2003 року № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та інші нормативно-правові акти. Згідно з чинним Земельним кодексом України (ст.ст. 188 та 190) за суб'єктами здійснення у складі контролю за використанням та охороною земель виокремлюються державний та громадський контроль. У зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [10] самоврядний контроль за використанням та охороною земель перестав існувати як окремий різновид, а державний та громадський контроль зазнали суттєвих змін.

Зазначимо, що до втрати чинності статтею 189 Земельного кодексу України, яка унормувала здійснення самоврядного контролю, в юридичній літературі слушно наголошувалося на існуванні проблеми «відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контролю органами місцевого самоврядування» [11]. Земельний кодекс України, виділяючи самоврядний контроль, не визначав його змісту. Зокрема, залишалося відкритим питання визначення об'єкта самоврядного контролю і його співвідношення з об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель. Окрім того із системного аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливало, що місцеві ради (сільські, селищні та міські) фактично не здійснювали земельного контролю, а були наділені лише окремими повноваженнями, реалізація яких дозволяла місцевим радам опосередковано здійснювати самоврядний контроль. Отже законодавче «зникнення» самоврядного контролю – позитивний крок у напрямку удосконалення чинного земельного законодавства, зокрема, у сфері здійснення контролю за використанням та охороною земель.

Стаття 188 Земельного кодексу України встановлює, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – Державною екологічною інспекцією. Отже основний обсяг повноважень у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель має бути розподілений між органами Держгеокадастру і Держекоінспекцією. Водночас у частині 2 названої статті Земельного кодексу передбачено, що державний контроль за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, також здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. При цьому виконавчі органи названих рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю. Таке рішення має бути прийнято на пленарному засіданні місцевої ради.

Останні положення щодо здійснення державного контролю названими органами потребують певного уточнення. Так, Земельним кодексом і Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» функції такого контролю фактично дублюються двома контролюючими центральними органами виконавчої влади – у сфері агропромислового комплексу держави контроль здійснює Держгеокадастр України та у сфері охорони навколишнього природного середовища – Державною екологічною інспекцією України. Натомість здійснення одних і тих же повноважень декількома органами створює парадоксальну ситуацію. По-перше, формуються передумови для зловживань; по-друге, необґрунтовано посилюється тиск на суб'єктів господарювання на земельній ділянці та спонукає чиновників до корупційних дій; по-третє, призводить до збільшення видатків державного бюджету на утримання зазначених органів.

Взагалі ж відомо, що функції контролю за використанням та охороною земель, які належать, наприклад, Держгеокадастру, виконуються ним неефективно. По-перше, враховуючи малочисленність штату інспекційних підрозділів навряд чи можна очікувати ефективної роботи від одного чи двох державних інспекторів на район. По-друге, названі державні інспектори не мають об'єктивно ніякої зацікавленості у забезпеченні ефективності контролю, тобто результати контрольної діяльності ніяк не стимулюють державних контролерів.

Законодавча передача функції здійснення державного контролю виконавчими органами місцевого самоврядування заслуговує на всляку підтримку, оскільки узгоджується з європейською

практикою, зокрема з пунктом 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо надання публічних повноважень переважно тим органам публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наведений підхід узгоджується також із статтею 6 Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права місцевого самоврядування визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

У процесі гармонізації земельного законодавства України з правом ЕС доцільно запозичити таку практику ЕС, як використання засобів дистанційного зондування земель при здійсненні контролю за використанням та охороною земель. Внесення відповідних змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» дозволить надавати можливість використання таких засобів для фіксації фактів порушень земельного законодавства.

Представники землевпорядної науки зазначають, що однією з важливих причин наявності значної кількості порушень земельного законодавства (нераціональне використання землі, несплата земельного податку, самовільне зайняття земельних ділянок, розорювання кормових угідь тощо) полягає в тому, що більшість порушників земельного законодавства вірять і впевнені, що ввіймати їх «за руку» неможливо. Уповноважені органи державного контролю не мають достатньої спроможності для того, щоб належним чином перевірити всі земельні ділянки. Отже, більшість порушень об'єктивно не будуть виявлені, оскільки кількісний склад державних інспекторів становить приблизно 500 осіб на всю державу, тобто в середньому один інспектор на район. Цілком зрозуміло, що інспектори навіть не мають часу на пошуки порушника. Окрім того, «ручна технологія» перевірок зазвичай виступає джерелом корупції.

Органи місцевого самоврядування фактично поки що не мають реальних важелів впливу на порушників земельного законодавства. Для більшості посадовців цих органів проведення самостійної перевірки, оформлення відповідних документів та передача їх, наприклад, до суду становить складну проблему. На думку землевпорядників, найбільш ефективним державний контроль за використанням та охороною земель буде тоді, «коли його здійснюватиме територіальна громада як найбільш зацікавлений суб'єкт в тому, щоб на її території було якнайменше порушень» [12].

Досліджуючи правові проблеми державного контролю в галузі земельних відносин, зазначимо, що в умовах правової держави, в якій нормативно забезпечені основні функції державного управління і в тому числі функція державного контролю в зазначеній сфері, сприяння ефективній дії відповідних механізмів залежить передовсім від рівноваги двох чинників. Перший – створення системи уповноважених органів, здатних ефективно здійснювати належні їм функції та ефективно виконувати поставлені задачі. Другий – наділення цих органів достатніми повноваженнями для ефективного виконання ними поставлених задач. Водночас видається необхідним встановлення таких обмежень повноважень, наданих цим органам та їхнім посадовцям, які б не дозволяли названим суб'єктам перевищувати свої повноваження, перешкоджати здійсненню земельних прав громадянами та юридичними особами і забезпечувати їх охорону.

Як відомо, ефективність контролю за використанням та охороною земель значною мірою залежить від належного моніторингу земель як системи спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Змістом моніторингу земель як самостійної функції державного управління є здійснення систематичних спостережень за станом земель. За результатами оцінки стану земельного фонду складаються прогнози еколого-економічних наслідків, наприклад, деградації земельних ресурсів. Результати проведення моніторингу земель і ґрунтів складають основу для застосування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [13].

Ефективність державного контролю за використанням та охороною земель, який здійснюється виконавчими органами місцевих рад, значною мірою залежить від того, як здійснюється планування використання, охорони та відновлення земель на місцевому рівні. Ця функція управління у сфері земельних відносин перебуває зараз на шляху оновлення у зв'язку з прийняттям Закону України від 17.06.2020р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [14].

Однією з новел названого закону виступає запровадження комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад. Комплексний план – це новий вид документації, який будучи одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою, охоплює всю територію територіальної громади на відміну від генеральних планів, які обмежуються лише населеним пунктом. Якщо враховувати, що планування полягає у передбаченні заходів для досягнення бажаного результату в динаміці й характері використання земель [15] та той факт, що комплексний план – це документ, яким громади користуватимуться щодня і який потребує постійної актуалізації для відображення реальної ситуації, то стає цілком очевидним, що кожен державний інспектор, маючи доступ до Єдиної державної електронної системи, може контролювати ситуацію на території щодо використання земель сільськогосподарського призначення як за межами населених пунктів, так і в їх межах, наприклад, упереджувати самовільне зайняття земельних ділянок або самочинне будівництво та інше. Отже застосування високотехнологічних інновацій для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на місцевому рівні дозволить підвищити його ефективність.

Висновки. Кількість органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель необхідно скоротити. Тим більше, з урахуванням того, що в особі одного органу не можна поєднувати контрольні та розпорядницькі функції. Йдеться, зокрема, про органи Держгеокадастру, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель в аграрному секторі і водночас згідно з частиною 4 статті 122 Земельного кодексу України передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у власність або у користування. Функція державного контролю в зазначеній сфері має бути зосереджена в Держгеоінспекції, яка повинна здійснювати державний контроль за усім комплексом природних ресурсів, основою яких виступає земля. Відомо, що сьогодні аграрний сектор економіки за рівнем негативного впливу на природу фактично порівнюється з найбільш екологічно небезпечними промисловими виробництвами. Отже, державний контроль як функція управління в галузі земельних відносин має бути покладений саме на Держгеоінспекцію і повинен функціонувати в системі боротьби з екологічними правопорушеннями. Контроль у сфері використання та охорони земель, який здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування, будучи носіями влади на певній (підвідомчій) території, має поширюватися на землі, що перебувають у віданні конкретної ради незалежно від форми права власності на них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Почуляк Ю.П. Державне управління лісовим господарством України: проблеми та перспективи розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 10. С. 37.
2. Школик А.М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні: автореферат канд. дис. К. 2000. С. 7.
3. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.
4. Лісова Т.В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків: Юрайт. 2020. 396 с.
5. Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів: збірник наук. доп. / А.С. Заришняк та ін. Харків: Смуґаста тип. 2016. С. 11.
6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – Київ. 1999. С. 31.
7. Андрійко О.Ф. Контроль / *Юридична енциклопедія*. Т.3. Київ: Вид. «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана. 2001. С. 323.
8. Мірошніченко А. М. Земельне право України: Підручник. 3-тє видання, допов. і перероб. К.: Алерта. 2013. С. 265.
9. Бондар О. Г. Контроль за використанням та охороною земель / *Земельне право: Підручник / За ред. М.В. Шульги*. Харків: Юрайт. 2023. С. 301.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України № 1423-IX від 28.04.2021. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 9-10. Ст. 25.
11. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За ред. В.М. Кравчука. К.: Істина. 2007. С. 552.

12. Мартин А. Чи може України застосувати високотехнологічні інновації для здійснення контролю за використанням земель? *Землепорядний вісник*. 2020. № 2. С. 19-20.
13. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад: Постанова Кабінету Міністрів України № 801 від 03.11.2018 р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 196.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України № 711-IX від 17.06.2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 60. Ст. 1897.
15. Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. Київ: Ніка-центр, 2017. С. 122.