

АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ ТА ВИДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE FORMS AND TYPES OF STATE CONTROL OVER LAND USE AND PROTECTION IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню адміністративних форм та видів державного контролю за використанням та охороною земель в Україні. Автор розглядає актуальність цієї теми в контексті інтенсивного землекористування та зростаючого антропогенного впливу на навколишнє середовище.

У роботі проаналізовано теоретичні засади державного контролю у сфері земельних відносин, спираючись на праці відомих науковців у галузі державного управління та земельного права. Автор наводить різні підходи до визначення поняття державного контролю за використанням та охороною земель, підкреслюючи його важливість як функції державного регулювання.

Стаття розкриває класифікацію видів державного контролю за різними критеріями, включаючи суб'єктний склад, об'єкт контролю та методи здійснення. Зокрема, виділено загальний, спеціалізований та локальний контроль; контроль за використанням земель та контроль за їх охороною; документарний та польовий (на місцевості) контроль.

Особлива увага приділяється аналізу адміністративних форм державного контролю, серед яких автор виділяє планові та позапланові перевірки, моніторинг земель і ґрунтів, інвентаризацію земель, агрохімічну паспортизацію, експертизу земельпорядної документації, візуальне обстеження земельних ділянок, розгляд звернень громадян, ведення земельного кадастру та нормативну грошову оцінку земель.

Автор підкреслює важливість нормативно-правового забезпечення реалізації цих форм контролю та звертає увагу на проблему надмірної централізації функцій контролю в сфері управління земельними ресурсами. У статті також розглядаються зміни в законодавстві, які надають виконавчим органам місцевого самоврядування повноваження здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель.

Робота висвітлює ряд проблем, які супроводжують формування та реалізацію адміністративних форм і методів державного контролю. Серед них автор виділяє недоліки нормативно-правової бази, відсутність чітких процедур та стандартів інспекційної діяльності, проблеми міжвідомчої взаємодії та координації між різними державними органами.

У висновках автор підкреслює складність та багатогранність системи державного контролю за використанням та охороною земель в Україні. Наголошується на важливості кожної з розглянутих форм контролю для забезпечення раціонального використання та охорони земель. Автор вказує на значний потенціал для вдосконалення існуючої системи контролю та пропонує заходи для створення більш ефективної, прозорої та інноваційної системи, яка забезпечить раціональне використання земельних ресурсів.

Ключові слова: адміністративний контроль, види контролю, форми контролю, використання та охорона земель, децентралізація контрольних функцій, земельні відносини, моніторинг земель, інвентаризація земельних ресурсів, землекористування.

The article is devoted to the study of administrative forms and types of state control over land use and protection in Ukraine. The author considers the relevance of this topic in the context of intensive land use and growing anthropogenic impact on the environment.

The article analyses the theoretical foundations of state control in the field of land relations, based on the works of well-known scholars in the field of public administration and land law. The author presents various approaches to the definition of the concept of state control over the use and protection of land, emphasising its importance as a function of state regulation.

The article reveals the classification of types of state control according to various criteria, including the subject composition, object of control and methods of implementation. In particular, the author distinguishes general, specialised and local control; control over land use and control over its protection; documentary and field control.

Particular attention is paid to the analysis of administrative forms of state control, among which the author identifies scheduled and unscheduled inspections, land and soil monitoring, land inventory, agrochemical certification, examination of land management documentation, visual inspection of land plots, consideration of citizens' appeals, maintenance of the land cadastre and normative monetary valuation of land.

The author emphasises the importance of regulatory and legal support for the implementation of these forms of control and draws attention to the problem of excessive centralisation of control functions in the field of land management. The article also discusses changes in legislation that empower executive bodies of local self-government to exercise state control over the use and protection of land.

The paper highlights a number of issues that accompany the formation and implementation of administrative forms and methods of state control. Among them, the author highlights the shortcomings of the regulatory framework, the lack of clear procedures and standards for inspection activities, and the problems of interagency cooperation and coordination between various state bodies.

In conclusion, the author emphasises the complexity and multifaceted nature of the system of state control over land use and protection in Ukraine. The author emphasises the importance of each of the forms of control considered for ensuring the rational use and protection of land. The author points out the significant potential for improvement of the existing control system and proposes measures to create a more efficient, transparent and innovative system that will ensure the rational use of land resources.

Key words: *Administrative control, types of control, forms of control, land use and protection, decentralization of control functions, land relations, land monitoring, land resources inventory, land use.*

Вступ. В умовах інтенсивного землекористування та зростаючого антропогенного впливу на навколишнє середовище, питання ефективного державного контролю за використанням та охороною земель набуває особливої актуальності. Система державного контролю за використанням та охороною земель є ключовим інструментом забезпечення раціонального управління таким особливим ресурсом як земля, яка Конституцією України проголошена основним національним багатством [1].

Державний контроль у цій сфері має на меті не лише забезпечити дотримання земельного законодавства, але й захистити екологічний баланс, гарантувати права землевласників та землекористувачів, а також недопущення неправомірного використання земельних ресурсів.

Сучасна система державного контролю у сфері земельних відносин в Україні є занадто централізованою та характеризується складною структурою адміністративних форм та видів, які потребують детального аналізу та оцінки їх ефективності.

Державний контроль, як форма примуса, ґрунтується на конституційних засадах та правових нормах закріплених у Конституції України, Земельному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законах України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про державний земельний кадастр» та низки інших підзаконних актах.

Теоретичною основою даного дослідження стали праці науковців у галузі державного управління, адміністративного та земельного права. Зокрема, питання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин розглядали такі науковці, як В.І. Андрейцев, Д.В. Бусуйок,

О.С. Дорош, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, Р.І. Марусенко, А.Г. Мартин, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, О.П. Світличний, В.І. Семчик, М.В. Шульга та інші. Проте, незважаючи на значний науковий добуток цих вчених, питання класифікації форм та видів державного контролю за використанням та охороною земель залишаються і надалі актуальними.

У зв'язку з цим, вбачається важливим аналіз діючої системи адміністративних форм та видів контролю для виявлення напрямів її вдосконалення.

Постановка завдання. За мету автор ставить визначити та дослідити адміністративні форми та види державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, а також сформулювати пропозиції щодо напрямків підвищення ефективності адміністративного управління у цій сфері.

Результати дослідження. Реалізація контрольних функцій, як форми управлінсько-розпорядчої діяльності органів державного управління, реалізується у визначених правовими актами формах та видах. Контроль в галузі використання та охорони земель має свої, притаманні лише земельним відносинам, форми діяльності.

В.І. Семчик та П.Ф. Кулинич зазначають, що у доктрині земельного права державний контроль за використанням та охороною земель визначається як врегульована нормами права 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 [2, с. 230]. Додатково В.І. Семчик уточнює, що контроль виступає однією з найважливіших функцій державного управління та регулювання земельних відносин, а також одним із основних засобів забезпечення дієвого функціонування земельного законодавства, його реалізації усіма суб'єктами відповідної діяльності та захисту земельних прав громадян [2, с. 231].

З таким визначенням дещо не погоджується А.М. Мірошніченко та визначає контроль за використанням та охороною земель, як діяльність уповноважених суб'єктів щодо перевірки дотримання норм земельного законодавства та вжиття заходів щодо припинення ними порушень і притягнення осіб, винних у порушення нормативно визначених умов землекористування до юридичної відповідальності [3, с. 352].

При цьому, не дивлячись на детальну нормативну регламентацію відповідних відносин, що здійснено переважно на законодавчому рівні, результативність контроль недостатньо висока.

М.В. Шульга у своїх працях підкреслює, що регулярні перевірки органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства, та виявлення ними великої кількості правопорушень у сфері використання землі не завжди пов'язано з належним ступенем досягнення цілей і завдань контролю [4, с. 34].

В.Б. Авер'янов виокремлював наступні види контролю, а саме: загальний та спеціальний (за характером і обсягом контрольних повноважень), попередній та поточний (оперативний), наступний (за часом проведення), зовнішній та внутрішній (за характером організаційних зв'язків контролюючого суб'єкта з підконтрольним об'єктом), державний та громадський (за суб'єктом здійснення) [5, с. 98].

Чинними нормами Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) та Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» контрольна функція полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України та нормативно закріплена у двох правових формах, а саме у вигляді державного контролю за використанням та охороною земель (стаття 188 ЗКУ) та громадського контролю за використанням та охороною земель (стаття 190 ЗКУ). До 2021 року у законодавстві існував ще один вид контролю за використанням та охороною земель – самоврядний який здійснювався сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами [6].

Альтернативно формою контролю може виступати судовий контроль, який здійснюється в рамках розгляду справ здебільшого позовного провадження, в тих випадках коли порушення земельного законодавства вимагає втручання судових органів для встановлення фактів порушення, визначення відповідальності та застосування санкцій. Судовий контроль може бути ініційований як державними органами (органом місцевого самоврядування), так і громадянами або юридичними особами, що постраждали від неправомірного використання земельних ресурсів.

Поряд з цим можна виділити інші види контролю за використанням та охороною земель в залежності від їх різних критеріїв, родових та класифікуючих ознак.

В залежності від суб'єктного складу, контроль може бути загальний (загальнодержавний), який здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, а також та місцевими державними адміністраціями, шляхом формування державної політики у сфері земельних відносин, затвердження загальнодержавних програм використання та охорони земель та законотворчої діяльності. Спеціалізований державний контроль, який здійснюється Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), а також Державна екологічна інспекція України, шляхом проведення перевірок дотримання земельного законодавства відповідно до компетенції кожного органу. Локальний (місцевий) контроль на рівні територіальної громади забезпечує оперативне реагування на місцеві проблеми землекористування та здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування.

За об'єктом контролю розподіляється на контроль за використанням земель (зосереджений на економічних та правових аспектах землекористування та включає в себе перевірку цільового використання земельних ділянок, контроль за дотриманням умов договорів оренди, моніторинг дотримання норм відведення земель) та контроль за охороною земель (спрямований на збереження та покращення якості земельних ресурсів, включає в себе нагляд за виконанням заходів з охорони ґрунтів, контроль за рекультивацією порушених земель, моніторинг ерозійних процесів та ін.).

В залежності від методів здійснення контролю за використанням та охороною земель, слід виділити такі види: документарний (дозволяє проводити аналіз земельно-кадастрової документації без виїзду на місце, та польовий (на місцевості) контроль, який забезпечує отримання актуальної інформації про реальний стан земель завдяки безпосередньому обстеженню земельних ділянок, проведення геодезичних вимірювань.

Таким чином, види державного контролю можна класифікувати за різними критеріями, включаючи суб'єктів здійснення, об'єкт контролю та методи здійснення. Така диференціація дозволяє забезпечити всебічний та ефективний контроль у сфері земельних відносин.

Аналіз адміністративних видів державного контролю за використанням та охороною земель в Україні демонструє складність та багатогранність системи контролю. Кожен вид контролю має свої особливості, переваги та обмеження, тому на практиці ці види контролю тісно взаємодіють між собою. Ефективність системи контролю залежить від правильного балансу між різними видами та формами контролю, їх координації та своєчасного застосування.

При цьому адміністративні форми державного контролю за використанням та охороною земель включають різноманітні інструменти, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють нагляд за дотриманням земельного законодавства серед яких можна визначити такі форми.

1. Планові та позапланові перевірки, які проводяться відповідно до затверджених планів роботи контролюючих органів, або у разі надходження скарг, виявлення порушень або за інших обґрунтованих підстав.

2. Моніторинг земель і ґрунтів який полягає у систематичному спостереженні з метою своєчасного виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів, оцінки та прогнозу змін якісного стану земель, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу (стаття 191 ЗКУ) [6].

3. Інвентаризація земель за законом проводиться з метою встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення Державного земельного кадастру, виявлення та виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (стаття 35 Закону України «Про землеустрій») [7].

4. Агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення являє собою обов'язкове агрохімічне обстеження ґрунтів з видачею агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, в якому фіксуються показники якісного стану ґрунтів.

5. Експертиза землевпорядної документації здійснюється з метою відповідності розробленої документації вимогам законодавства під час якої проводиться оцінка обґрунтованості заходів щодо використання та охорони земель.

6. Візуальне обстеження земельних ділянок, фіксація порушень земельного законодавства без взаємодії з землекористувачами.

7. Розгляд звернень скарг та пропозицій громадян та юридичних осіб щодо порушень земельного законодавства, проведення перевірок за результатами розгляду звернень.

8. Ведення земельного кадастру шляхом збору, систематизації та зберігання відомостей про земельні ділянки, контроль за змінами у складі земель та їх якісному стані.

9. Нормативна грошова оцінка земель проводиться для цілей визначених законодавством (наприклад, для визначення розміру земельного податку, державного мита при міні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок, визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат лісгосподарського виробництва, а також при розробці показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель) та визначається як капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими і затвердженими нормативами.

Відзначимо, що ефективність цих інструментів (видів) адміністративного контролю значною мірою залежить від нормативно-правового забезпечення їх реалізації та рівня суб'єкта контролю (органу державної влади або місцевого самоврядування), оскільки повноваження щодо застосування певного виду (інструменту) контролю визначаються в залежності від того здійснюється централізований чи децентралізований контроль (рівень здійснення).

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає суб'єктний склад органів уповноважених здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності, це: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [8].

Дослідження показує, що існує ряд системних проблем у діючій системі контролю, однією із центральних проблем у сфері управління земельними ресурсами держави є надмірна централізація цих функцій контролю, а також недосконалість нормативно-правової бази, дублювання функцій контролюючих органів та часто недостатнє технічне забезпечення. Ці проблеми знижують ефективність контрольних заходів та потребують вирішення.

26 травня 2022 року набули чинності зміни до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» які встановили, що державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у випадку прийняття відповідною радою необхідного рішення для здійснення такого контролю [9].

При цьому, враховуючи різний стан забезпеченості органів місцевого самоврядування кадровими та необхідними матеріальними ресурсами, закон імперативно встановив, що такі органи набувають контрольних повноважень виключно у випадку прийняття відповідною радою рішення про їх здійснення [10].

Наявна нормативно-правова база, що регулює питання державного контролю у сфері земельних відносин, має недоліки у чіткому визначенні повноважень органів, що здійснюють контроль, відсутність конкретних процедур та стандартів щодо інспекційної діяльності. Крім того, часто відсутні механізми чіткого врегулювання міжвідомчої взаємодії між різними державними органами, що ускладнює реалізацію ефективного контролю. Існуючий розподіл функцій між центральними та місцевими органами влади, що може призводити до дублювання функцій, неузгодженості дій та слабкої координації між різними суб'єктами. Це, в свою чергу, ускладнює процес контролю та знижує його результативність.

Формування та дослідження адміністративних форм і методів державного контролю за використанням та охороною земель в Україні супроводжуються низкою проблем, які суттєво впливають на ефективність цього процесу. Основні труднощі стосуються як правових аспектів, так і організаційно-процедурних моментів. Їх аналіз та усунення є важливою складовою розвитку системи земельного контролю.

Подальші дослідження адміністративних форм та видів державного контролю за використанням та охороною земель в Україні сприятимуть усуненню прогалин та недоліків у нормативно-правовому забезпеченні державного контролю. Для чого важливо створити чіткі регламенти міжвідомчої взаємодії для ефективної координації між контролюючими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Висновки. У результаті проведеного дослідження адміністративних форм та видів державного контролю за використанням та охороною земель в Україні можна зробити такі. Державний контроль за використанням та охороною земель в Україні є складною та багатогранною

системою, яка включає різноманітні адміністративні форми та види контролю. Ця система охоплює широкий спектр заходів від планових перевірок до постійного моніторингу з використанням сучасних технологій. Основними адміністративними формами контролю є перевірки, моніторинг земель, інвентаризація, агрохімічна паспортизація, експертиза землевпорядної документації та інші. Кожна з цих форм має свої особливості та відіграє важливу роль у забезпеченні раціонального використання та охорони земель.

Таким чином, система державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, незважаючи на наявні проблеми, має значний потенціал для вдосконалення. Реалізація запропонованих заходів дозволить створити більш ефективну, прозору та інноваційну систему контролю, яка забезпечить раціональне використання земельних ресурсів та їх збереження для майбутніх поколінь.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 01.09.2024).
2. Земельне право: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / ред.: В. Семчик, П. Кулинич. Київ : Ін Юре, 2001. 424 с.
3. Мірошніченко А. Земельне право України : підручник. Київ : Алерта, 2009. 712 с.
4. Шульга М. Правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель. *Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства : стан, проблеми та шляхи вдосконалення* : матеріали міжнар. науково-практ. конф., м. Київ, 17 черв. 2008 р. Київ, 2009. С. 34–36.
5. Адміністративне право України. Академічний курс / ред. В. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
6. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 01.09.2024).
7. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#n297> (дата звернення: 01.09.2024).
8. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 01.09.2024).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 р. : станом на 26 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 01.09.2024).
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2194&skl=10 (дата звернення: 01.09.2024).
11. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Алерта, 2011. 516 с.
12. Земельне право : підручник / за ред. М. В. Шульги. Харків : Право, 2014. 520 с.