
АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ
ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

О.А. ВІВЧАРЕНКО

КОНТРОЛЬ ЗА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

В статье рассматриваются вопросы контроля за охраной земель, исследуются разные аспекты понятия сущности контроля.

Ключевые слова: государственное управление, охрана земель, функции правовой охраны, угрозы, контроль, рациональное использование земель.

The article analyses the issues of control over land protection and its different aspects.

Key words: public administration, land protection, functions of law protection, control, rational use of land.

Контроль як вид діяльності має складну структуру та виявляється в різних аспектах, що обумовлює різні характеристики цього поняття, неоднозначне розуміння сутності контролю. У філософському енциклопедичному словнику соціальний контроль подається як сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації і т.і.) за допомогою яких забезпечується слідування визначеним правилам діяльності, а також дотримання певних обмежень поведінки, порушення яких негативно впливає на функціонування системи¹. Відповідно до наведеного визначення соціальний контроль забезпечує певну стабільну організацію суспільного життя, адекватну поведінку членів суспільства і він нерозривно пов'язаний із функціонуванням суспільства. В енциклопедичних джерелах також зазначається, що контроль є однією з найважливіших функцій державного управління². Визначення поняття контролю за іншим словником дано спрощене, вкрай лаконічне – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось; цензура (преси)³.

Контроль як філософська категорія є функція, що природньо супроводжує різноманітну людську діяльність, якщо вона повинна бути виконана за певними правилами та давати певні результати. Акт контролювання полягає ні в чому іншому, як в оцінці людських дій з точки зору деяких встановлених вимог. Чим точніше сформульовані ці вимоги, тим більш можливий суворий контроль. І з іншої сторони – контроль стає неможливим, якщо загальні правила, яким людина повинна підкорити свою діяльність, зовсім не визначені або невдало формалізо-

© ВІВЧАРЕНКО Олег Антонович – кандидат юридичних наук, заступник директора Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

вані в нормативному акті, за своєю природою є оціночними. В цьому контексті спробуємо проаналізувати сформульовані в земельному законодавстві поняття, завдання охорони земель інші норми-дефініції в цій сфері крізь призму можливо-го та обов'язкового механізму контролю за охороною земель.

Перш за все з'ясуємо ступінь оптимальної формалізації в нормі права об'єкта контролю - правового інституту охорони земель, окремих норм цього інституту. За змістом ст. 162 Земельного кодексу України (надалі – ЗК)⁴ охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, Вищенаведене нормативне визначення поняття охорони земель розкривається через перелік певних заходів, спрямованих на досягнення визначеної в нормі мети, а також через забезпечення особливого режиму використання земель. Зокрема, законодавець спершу вказує на правові заходи, спрямовані на раціональне використання земель. Дефініція «раціональне використання земель» в ЗК та в інших актах земельного законодавства не розкривається. дефінітивна стаття «Поняття охорони земель» визначається через залучення оціночних понять «раціональне використання земель», «необґрунтоване вилучення земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення». Вказані визначення були б виправдані з точки зору конструкції юридичних норм, коли б в ЗК чи в іншому акті земельного законодавства нормативно визначалися обов'язкові умови раціонального використання земель, необґрунтованого вилучення земель.

Поряд з різними заходами, спрямованими на раціональне використання земель і т.і., законодавець, в обґрунтування повноти змісту цього поняття, включає й систему заходів щодо відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення. Відтворення і підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель – це не є загроза руйнування, заподіяння шкоди землям, а тому поняття «охорони земель» не може розкриватися через ці категорії. Законодавець визначає охорону земель також як систему, спрямовану на забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. В цій частині дефініція носить виключно бланкетний характер. Вказані вади визначення поняття охорони земель в ЗК перенесені в Закон України «Про охорону земель»⁵.

Необхідно констатувати, що на сьогодні не існує визначеного Законом порядку охорони земель як можливого об'єкта контрольної діяльності відповідних державних органів попри те, що в ч. 2 ст. 164 ЗК визначено, що порядок охорони земель встановлюється законом. В той же час в багатьох випадках «порядок охорони» є предметом регулювання підзаконних актів.

Не дають чіткої відповіді щодо можливих об'єктів контрольної діяльності державних органів у сфері контролю за охороною земель нормативно визначені завдання, напрямки такої діяльності.

В ст. 187 ЗК визначено завдання контролю за використанням та охороною земель, яке полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органа-

ми місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Видається, що вищевикладене завдання контролю за охороною земель безпідставно зводиться до дотримання земельного законодавства і певною мірою суперечить поняттю охорони земель, визначеному в ст. 162 ЗК як системи правових, організаційних, економічних та інших заходів. Інакше кажучи, у визначенні поняття охорони земель йдеться про заходи, які частково опосередковуються нормами права, а тому зводити завдання контролю за охороною земель до дотримання земельного законодавства було б звуженням реальних завдань такого контролю. Не випадково в ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»⁶ вже йдеться про основні завдання державного контролю за використанням та охороною земель.

З іншого боку, ототожнення контролю за охороною земель з забезпеченням виконання земельного законодавства суперечить науковим уявленням про природу соціального контролю. Незважаючи на різні підходи до висвітлення тих чи інших аспектів контрольної діяльності, дослідники цього соціального явища єдині у висновку, що контроль – це система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта, що є в управлінні, прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів управлінських впливів на об'єкт шляхом виявлення відхилень, що допущені у ході виконання цих рішень, усунення несприятливих умов та сигналізування про них при необхідності компетентним органам.

В цьому контексті виникає питання, чи існує в Україні система нагляду та перевірки відповідності земельному законодавству рішень, наприклад, державних адміністрацій, місцевих рад, та чи існує дійова система виправлення відхилень? Формально державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель можуть давати обов'язкові для виконання приписи з питань використання та охорони земель, але ці рішення не зупиняють дію відповідних актів.

В главі 32 ЗК законодавець розрізняє державний, самоврядний і громадський контроль. З огляду на формат статті зупинимось лише на окремих правових аспектах державного контролю за охороною земель.

Отже, різновидом соціального контролю є державний контроль. У здійсненні державного контролю беруть участь державні установи в межах компетенції, встановленої законом. В загальному розумінні, державний контроль – це владна функція державного управління. Провідні вчені-земельники справедливо зазначають, що контроль за використанням та охороною земель являє собою одну з важливих функцій державного управління⁷. На думку О.Ф. Андрійко, «контроль є важливою частиною державного управління. Сутність державного контролю, як функції управління, полягає в аналізі об'єктивної і достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері, перевірки стану виконання управлінських рішень, покладених завдань та установлених нормативних приписів, нагляді за дотриманням норм і встановлених стандартів»⁸. В науковій літературі немає сталої класифікації державного контролю, але прийнято вважати за доцільне класифікувати державний контроль за такими критеріями, як – суб'єкт, що здійснює контроль, сфера контролю.

Так, в ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначено, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з пи-

тань земельних ресурсів, а державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Дослівне сприйняття змісту вказаної статті породжує питання про значну різницю повноважень вказаних державних органів, оскільки уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів здійснює лише *контроль за додержанням законодавства про охорону земель*. З іншого боку, ст. 8 вказаного Закону України визначає значно ширші повноваження цього органу, які не обмежуються контролем за додержанням вимог законодавства України про охорону земель, зокрема, до повноважень у сфері державного контролю законодавець відносить організацію ліквідації екологічних наслідків аварій, залучення до цього підприємств тощо.

Повноваження органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів (ст. 6 вщенаведеного Закону) у сфері державного контролю за охороною земель визначені разом з повноваженням щодо контролю за використанням земель, що значно ускладнює процес виокремлення об'єкту державного контролю за охороною земель, приносить суб'єктивізм в управлінські рішення.

Для більш детального розуміння державного контролю взагалі, слід розкрити його функції. Одна з функцій контролю в державі, це контроль за діяльністю державних органів. Отже, контроль державних органів є одним з видів контролю. Виконуючи цю функцію, контроль відображає об'єктивні закони і процеси, що відбуваються у державі.

Шоріна О.В. доводить, що «...більш широкому розкриттю змісту функції контролю допомагає аналіз її внутрішньої структури»⁹. Вона розподіляє процес здійснення функції контролю на наступні етапи: 1) стадію констатації (тобто встановлення фактичного стану речей); 2) стадію аналізу (тобто порівняння фактичного стану із заданим режимом та оцінка характеру допущених відхилень); 3) стадію розробки заходів по покращенню та проведенню корегування процесу управління, прийняття заходів до їх реалізації. Видається, що оптимізація функцій контролю за охороною земель полягає у конкретизації та формалізації повноважень спеціальних державних органів. Нажаль законодавець тривалий час не визначив функції контролю в галузі охорони земель. З 2003 року, коли було ухвалено Закони України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», законодавець встановив в ст. 19 першого Закону, що порядок здійснення державного контролю за охороною земель встановлюється законом. Ухвалений в цей же день другий Закон визначив повноваження спеціально уповноважених органів виконавчої влади в сфері контрольної діяльності, зокрема здійснення державного контролю за додержанням особами вимог земельного законодавства. Так, в ст. 9 Закону «Про державний контроль за використанням та охороною земель» зазначається, що державний контроль за використанням та охороною земель, дотримання вимог законодавства України про охорону земель здійснюється шляхом перевірок, розгляду звернень, участі у роботі комісій і т.і. Отже, мовою О.В. Шоріної в цьому випадку законодавець визначив лише першу стадію в процесі здійснення контрольної функції – стадію констатації фактів. Другий етап контрольної функції - аналіз тобто порівняння фактичного стану із заданим режимом та оцінка характеру допущених відхилень нормативно не визначено. Так само етап розробки заходів по покращенню та проведенню корегування процесу управління, прийняття заходів до їх реалізації законодавцем не визначено. За таких обставин задеклароване в ч. 2 ст. 188 ЗК гасло, що порядок

здійснення державного контролю за охороною земель встановлюється законом зазначається декларацією.

Видається, що порядок здійснення державного контролю за охороною земель, окрім визначених в законі функцій контрольної діяльності, які мають матеріалізуватися у повноваженнях конкретних органів державної влади, повинен бути визначений в окремих в законах в розрізі регіональних програм охорони земель та носити прикладний характер.

Контроль органічно пов'язаний з іншими функціями управління і як стадія, етап присутній при реалізації кожної з них, але уже як допоміжна дія, що спрямована на перевірку попередньо виконаних основних дій і відповідності їх завданням функції в цілому. В цьому контексті державний контроль за охороною земель є складовою державного управління не лише спеціально уповноважених органів виконавчої влади в цій сфері, але й Уряду, Парламенту України, органів державного казначейства і т. і. Здійснює державний контроль за охороною земель і суди загальної юрисдикції в процесі розгляду і вирішення справ як в сфері публічних відносин так і у справах приватно-правового характеру. Ця теза логічно впливає з конституційного припису, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України)¹².

Попри те, що в ЗК і в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначенні завдання контролю за охороною земель і повноваження спеціально уповноважених органів, поняття контролю за охороною земель має бути виокремлено від контролю за використанням земель. В зв'язку з викладеним було б доцільним внести зміни і доповнення до ст. 188 ЗК, а саме: в ч. 1 цієї статті визначити, що державний контроль за використанням та охороною земель обов'язково здійснюється кожним органом державної влади при реалізації повноважень в сфері земельних відносин.

Виходячи з загального розуміння контролю як певної цілеспрямованої свідомої діяльності та як організаційно-правової форми управлінської діяльності, пропонується ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» доповнити визначенням поняття державного контролю за охороною земель як – *передбачений законами України вид діяльності державного органу, який полягає в одержанні інформації, її аналізу, здійснення у визначених законом формах засобів реагування, задля запобігання та припинення порушення Конституції, Законів України в сфері земельних відносин та притягнення осіб до правової відповідальності за їх порушення.*

1. Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 412. 2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко та ін. – К., 2001. Т. 3: К–М. – С. 323. 3. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / Укладачі В.Яременко, О.Сліпушко. – К., 1999. 2 т.: Ж–ОБД. – С. 318. 4. Земельний кодекс України 2001 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>. 5. Закон України «Про охорону земель». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>. 6. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>. 7. Земельне право України: Підручник / М.В.Шульга, Г.А.Анісімов, Н.О.Багай, А.П.Гетьман та ін./ За ред. М.В.Шульги. – К., 2004. – С. 192; Земельне право України: Підручник / За ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. – К., 2003. – С. 391; Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Кол. авт.: Л.О.Бондар, А.П.Гетьман, В.Г.Гончаренко та ін.;

За заг. ред. В.В.Медведчука. – К., 2004. – С. 516. **8.** *Андрійко О.Ф.* Державний контроль: теорія і практика. Наукова доповідь. – К., 1999. – С. 5. **9.** *Шорина Е.В.* Контроль за діяльністю органів державного управління в СРСР. – М., 1984. – С. 135. **10.** Конституція України Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>.