

УДК 349.4 (477)

## ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЗА СТАНОМ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ В УКРАЇНІ

Кристина РИБАЛКА,

здобувач кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

### SUMMARY

The article investigates the features of control after the state of reserve lands in Ukraine. The author has analysed the main tasks of state control and public authorities to which functions on realization of state control after the state of reserve lands are assigned. The conclusion concerning need of improvement of the land legislation, and also introduction of the complex actions directed to strengthening of precautionary control of reserve lands in Ukraine is drawn.

**Key words:** land, reserve lands, control, protection, efficient use.

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей контролю за станом земель запасу в Україні. Проаналізовано основні завдання державного контролю та органи державної влади, на які покладено функції зі здійснення державного контролю за станом земель запасу. Зроблено висновок щодо необхідності вдосконалення земельного законодавства, а також упровадження комплексних заходів, спрямованих на посилення запобіжного контролю за землями запасу в Україні.

**Ключові слова:** земля, землі запасу, контроль, охорона, раціональне використання.

**Постановка проблеми.** Контроль за використанням і охороною земель відіграє важливу роль для забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони й раціонального використання земель. Відповідно до Земельного кодексу України, його завдання полягають у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України.

**Актуальність теми.** До проблеми дослідження державного контролю за використанням і охороною земель звертались такі правознавці, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, О.Г. Бондар, А.П. Гетьман, Н.С. Гавриш, Н.Д. Красіліч, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, В.В. Носік, О.О. Погрібний, О.П. Світличний, М.В. Шульга й інші науковці.

**Мета статті** – дослідити особливості контролю за станом земель запасу в Україні; проаналізувати основні завдання державного контролю та органи державної влади, на які покладено функції зі здійснення державного контролю за станом земель запасу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державний контроль за використанням і охороною земель в умовах ринкової економіки набуває важливого значення. Земельне законодавство надає власникам і землекористувачам широкі права щодо самостійного господарювання на землі, однак така діяльність не повинна завдавати збитків навколишньому природному середовищу й порушувати права та законні інтереси інших осіб, а також держави.

Варто звернути увагу на те, що контроль здійснюється а) за всіма без винятку суб'єктами земельних відносин; б) об'єктом державного контролю за використанням і охороною земель є всі землі в межах території України.

Порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель передбачений Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Основними завданнями державного контролю за використанням і охороною земель визначено такі: забезпечення додержання всіма суб'єктами земельних відносин земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства

України у сфері використання й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками земельних ділянок і землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель і зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Державний контроль за дотриманням законодавства України про охорону земель здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

На виконання Указу Президента України «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» від 19.08.2002 № 720 була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель» від 25.12.2002 № 1958, якою затверджувалось Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель. Держземінспекція як урядовий орган державного управління діяла в складі Держкомзему та йому підпорядковувалась. Однак 26.08.2009 Постановою Кабінету Міністрів України № 901 Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель було ліквідовано.

У результаті адміністративної реформи, яку було запроваджено Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085 було створено Державну інспекцію сільського господарства України, Положення про яку затверджено Указом Президента України № 459/2011. Державна інспекція сільського господарства стала центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України

через Міністра аграрної політики і продовольства України, входила до системи органів державної влади й забезпечувала реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Однак, упорядкувавши сферу нагляду (контролю) за використанням і охороною земель, поза законотворчою увагою залишили сферу контролю за родючим шаром ґрунту.

Згідно зі ст. 168 Земельного кодексу України, ґрунти земельних ділянок є об'єктом особливої охорони. У зв'язку з погіршенням якісного стану ґрунтів України та необхідністю виділення ґрунтів і їх родючості як окремого об'єкта правової охорони в умовах ринку земель Кабінет Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи 18.01.2012 подав для розгляду Верховною Радою України проект Закону України «Про ґрунти та їх родючість». Проект розроблено з метою гарантування збереження унікального ґрунтового покриву України, його екологічних і продуктивних функцій і створення необхідних умов для ефективного використання ґрунтових ресурсів без негативних наслідків для наступних поколінь.

Незважаючи на важливість і актуальність Законопроекту, який пропонував закріпити правові, економічні, екологічні й соціальні основи використання ґрунтів та охорони їх родючості, установити основні принципи державної політики в цій сфері, Комітет з питань екологічної політики, природокористування і ліквідації наслідків Чорнобильської аварії його не підтримав.

На сьогодні Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 Державну інспекцію сільськогосподарства України було ліквідовано, поклавши функції зі здійснення реєстрації та обліку машин на Міністерство внутрішніх справ, функції зі здійснення державного нагляду (контролю) в частині експлуатації й технічного стану машин – на Державну службу з безпеки на транспорті, функції зі здійснення сертифікації насіння й садивного матеріалу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва – на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, функції зі здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів – на Державну екологічну інспекцію, у якій й так достатньо повноважень.

Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Її діяльність регламентується Положенням про Державну екологічну інспекцію України, затвердженим Указом Президента України від 13.04.2011 № 454. Держкоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади й забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Відповідно до ст. 3 Положення про Державну екологічну інспекцію України, основними завданнями Держкоінспекції України є такі:

- унесення Міністрами пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів;

- реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охо-

- рону природних ресурсів; додержання режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою під час імпорту, експорту і транзиту вантажу й транспортних засобів; біологічною та генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі; поводженням із відходами й небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами;

- інші завдання, визначені законами України й покладені на неї Президентом України.

Повноваження Держкоінспекції України стосовно державного контролю за станом земель запасу визначено Положенням про Державну екологічну інспекцію України, Земельним кодексом України, Законами України: «Про держаний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про землеустрій».

Правове регулювання відносин зі здійснення державного контролю за використанням і охороною земель здійснюється також законодавством, що визначає засади притягнення до різних видів юридичної відповідальності.

З метою підвищення ефективності діяльності відповідних контролюючих органів доцільно посилити їхню роль у запобіганні шкоді за рахунок упровадження низки організаційних (спеціальна підготовка фахівців, ефективна співпраця з органами прокуратури, суду, залучення громадськості), економічних (матеріально-технічне забезпечення), правових заходів.

Сучасний стан земельних відносин, розгалужена й невпорядкована система органів державної влади з питань використання та охорони земельних ресурсів і природокористування вимагає нагального впровадження комплексних і системних заходів, спрямованих на вирішення проблемних питань у цій сфері.

У складі державного контролю розрізняють запобіжний, поточний і наступний контроль.

На жаль, нині запобіжний контроль за землями запасу не здійснюється.

На сьогодні державна політика в галузі земельних відносин повинна опиратися на нові підходи в прийнятті рішень щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, створення оптимальних умов для збільшення інвестиційного й виробничого потенціалу землі, перетворення її в самостійний фактор економічного зростання.

Згідно із законодавством України, контролю за використанням і охороною підлягають усі землі в межах території держави. Землі запасу, не будучи окремою категорією, теж потребують охорони в межах відповідної категорії.

Відповідно до глави 13 Земельного Кодексу України 1990 року, землі запасу становили окрему категорію земель і включали в себе всі землі, не передані у власність або не надані в постійне користування. До них належали також землі, право власності або користування якими припинено відповідно до ст. ст. 27 і 28 цього Кодексу.

Згідно зі ст. 81 Земельного кодексу України 1990 року, землі запасу перебувають у віданні сільських, селищних, районних, міських, в адміністративному підпорядкуванні яких є район, Рад народних депутатів і призначаються для передачі у власність або надання в користування, у тому числі в оренду, переважно для сільськогосподарських потреб.

На відміну від попереднього земельного закону, чинний Земельний кодекс України не виділяє землі запасу в окрему категорію земель. Згідно з ч. 2 ст. 19 Земельного кодексу України, до складу кожної категорії земель можуть входити землі запасу. Водночас пріоритетність земель сільськогосподарського призначення також закріплена в Зе-

мельному кодексі України 2001 р. ст. 23, у якій указується, що землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання.

На жаль, площа земель, наданих для сільськогосподарського виробництва, щорічно скорочується. Планове скорочення земель сільськогосподарського призначення, якщо воно економічно обґрунтоване, не вважається порушенням норм права. Водночас стихійне скорочення цих земель порушує вимоги законодавства. Найпоширеніші порушення земельного законодавства виявляються в незаконному відчуженні земель державної або комунальної власності, забрудненні та псуванні земель, використанні їх у супереччя цільовому призначенню, знятті й перенесенні ґрунтового покриву.

Видається, що сьогодні землі запасу потребують особливого контролю та охорони з боку держави. Це зумовлено тим, що вони залишаються без використання.

Забруднення й псування земель – досить розповсюджене в Україні явище. За даними Всеукраїнської екологічної ліги, в Україні площа земель, зайнятих сміттєзвалищами, становить 167 тис. га.

У наш час земельні ресурси залишаються найприближшим об'єктом для протиправних дій з боку державних службовців і працівників місцевого самоврядування. Практика свідчить про велику кількість випадків, коли органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування або їхні посадовці приймають незаконні рішення про передачу у власність чи надання в користування земельних ділянок за рахунок земель запасу.

**Висновки.** Разом із тим суттєво зросла кількість випадків самовільного зайняття земель запасу. Сутність самовільного зайняття земельної ділянки, як правило, убагають у самовільному зайнятті особою чужої земельної ділянки й використанні її без наявності законних підстав, тобто за відсутності оформленого в установленому порядку права власності чи іншого передбаченого законодавством права на землю. Саме назване правопорушення стосується найчастіше цих земель. Зважаючи на численність і суспільну небезпеку земельних правопорушень у вигляді самовільного зайняття земель і самовільного будівництва, у 2007 р. ці діяння були криміналізовані шляхом унесення змін до Кримінального кодексу України. За відсутністю ознак складу злочину, передбаченого ст. 197-1 Кримінального кодексу України, відповідальність за самовільне зайняття може наставати за ст. 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Згідно зі ст. 212 Земельного кодексу України, приведення земельних ділянок у придатний для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд,

здійснюється за рахунок громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки. Повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду.

#### Список використаної літератури:

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні / В.І. Андрейцев. – К., 1999. – С. 46.
2. Бондар О.Г. Майнові відносини як об'єкт державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства в частині родючості ґрунтів / О.Г. Бондар // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 84–88.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Земельне право : [підручник] / [М.В. Шульга, Н.О. Багай, В.І. Гордєєв та ін.] ; за ред. М.В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – 520 с.
5. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45–49.
6. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
7. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марушенко. – К. : Алерта, 2013. – 544 с.
8. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13.04.2011 № 454 // Офіційний вісник України – 2011. – № 29. – Ст. 1260.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
10. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003 – № 39. – Ст. 350.
11. Про охорону земель : Закон України від 19.05.2003 № 962-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
12. Про ґрунти та їх родючість : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/rada>.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.
14. Шульга М.В. Питання приватизації земельних ділянок громадянами / М.В. Шульга // Земельне право України : проблеми теорії та практики. – 2007. – № 4–5. – С. 47–56.