

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351

ДЕРЖАВНЕ РОЗМЕЖУВАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Шарий Г.І., Голуб А.Е.

Полтавський національний технічний університет
імені Юрія Кондратюка

Проаналізовано особливості правового регулювання в сфері земельних відносин. Значну увагу приділено вдосконаленню системи управління земельними ресурсами і структури спеціально уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Передбачено розподіл функцій в сфері систематичних спостережень за станом земель, а також оперативного втручання в правопорушення землевласників та землекористувачів, шляхом створення органу контролю за використанням та охороною земель, для досягнення економічного зростання і екологічної безпеки. Надана характеристика економічному стимулюванню та санкціям, як важливим елементам державної політики в землекористуванні. Запропоновано основні положення вдосконалення контролюючої, стимулюючої та караючої функцій держави в процесі правової охорони земель.

Ключові слова: моніторинг, охорона земель, правове регулювання, контроль, мораторій, екологічні санкції та стимули.

Постановка проблеми. Основним завданням правової охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей землі. Виконання заходів по охороні земель залежить від ефективності та досконалості чинного земельного законодавства, а також від злагодженої роботи органів державної влади та самоврядного контролю. Охорона земель є надзвичайно важливим чинником забезпечення продовольчої та екологічної безпеки країни, тому важливу роль у здійсненні завдань правової охорони земель відіграє саме держава шляхом виконання ряду своїх функцій. Особливе місце серед них займає правове регулювання земельних відносин.

Правова охорона земель в системі державного управління і регулювання земельних відносин займає ширше, головне місце виходячи із вимог статті 13 Конституції України.

У Законі України «Про основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року» наголошено, що близько 57,5% території зазнали ерозії, забрудненими є близько 20% території, підтоплені є близько 12% земель...». Серед основних факторів, що спричинили таку ситуацію називають: недосконалу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність розмежування природоохоронних та господарських функцій та недостатню сформованість інститутів громадянського суспільства [2].

Недосконалість державного регулювання земельних відносин за роки проведення земельної реформи спричинило суттєве погіршення охорони земель, різке зменшення продуктивності угідь, зниження природної родючості ґрунтів та їх часткову деградацію.

Мета статті: визначення сутності, структури, напрямів вдосконалення державного контролю в сфері раціонального використання та охорони земель.

Вивченням даної проблеми займалися такі науковці, як А.М. Третяк [3], О.С. Дорош [4], В.Ю. Стешенко [5], О.Є. Євграфов [6], Ш.І. Ібатулін [7], О.В. Степенко [7, 9, 10], О.В. Сакаль [7, 9], Сохнич А.Я. [8], С.В. Майстро [9], але питання правової охорони вивчено та врегульовано в Україні недостатньо.

Виклад основного матеріалу. Правова охорона земель являє собою систему врегульованих нормами права організаційних, економічних та інших суспільних відносин щодо забезпечення раціонального використання земельного фонду країни, запобіганню необґрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обороту, захисту земельних ресурсів від шкідливих антропогенних впливів, а також відтворення та підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення правового режиму земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

У процесі здійснення правової охорони земель держава виконує чотири основні функції: регулюючу, контрольну, стимулюючу та каральну [11].

Відповідно до статті 188 ЗКУ Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів [1].

Земельний Контроль здійснюється Держгеокадастром (стаття № 6 ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель»); Міністерством екології та природних ресурсів України через Держекоінспекцію (Положення про Державну екологічну інспекцію України від 13 квітня 2011 року № 454/2011); Міністерством аграрної політики та продовольства України через Державну установу «Інститут охорони ґрунтів України» (ПКМ від 04.08.2000 № 1218); МОЗ України (ПКМ «Про затвердження Положення

про санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» від 22.06.1999 № 1109); Державною архітектурно-будівельною інспекцією (ПКМ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері містобудівної діяльності» від 02.09.2015 № 778); місцевими державними адміністраціями (ст. 16 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», ст. 17 ЗКУ); сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами (ст. 189 ЗКУ).

Кабінет Міністрів України 30 червня 2015 року прийняв постанову № 447 «Про ліквідацію територіальних органів Державної інспекції сільськогосподарства» [12]. Здійснення державного контролю в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів покладається на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (відповідно до постанови № 910-р від 30.11.2016) [13]. Особливістю державного контролю є те, що він повинен здійснюватись постійно і систематично, що впливає з частини четвертої статті 42 Конституції України, але механізм нагляду за додержанням вимог земельного законодавства далекий від ідеального. Верховна Рада України продовжила мораторій на проведення перевірок бізнесу до 31 грудня 2017 року, прийнявши законопроект № 3153 [14].

У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 3153 (пункт 5. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта) іде мова про наступне: «Прийняття законопроекту дозволить обмежити до 30 червня 2016 року проведення перевірок підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців органами державного нагляду (контролю) та знизити адміністративний тиск на бізнес, що в свою чергу поліпшить бізнес-клімат в Україні. В той же час законопроект дозволить забезпечити належний контроль з боку суспільства за дотриманням положень законодавства суб'єктами господарської діяльності та надасть гарантії захисту прав громадян».

Законопроект № 3153 навіть обмежує надання державного захисту у випадку порушення конституційних прав. Відповідно до статті № 3 даного документа, позапланові заходи (перевірки) контролюючий орган може здійснювати тільки у наступних випадках:

1) з підстави, передбаченої частиною другою цієї статті (за погодженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності (далі – Державна регуляторна служба);

2) за письмовою заявою суб'єкта господарювання до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням;

3) за рішенням суду;

4) у разі настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

Також при проведенні перевірки Державна регуляторна служба зобов'язана розмістити інформацію про перевірку на своєму офіційному сайті, відповідно до статті № 4 даного документа, а суб'єкт господарювання повинен в обов'язковому порядку ознайомитися з копією відповідного документа, що ставить під сумнів ефективність заходів державного контролю.

Механізм здійснення контролю за збереженням та відтворенням земельних ресурсів не відповідає сучасному стану речей. Необхідно в приєднаному порядку забезпечити Держгеокадастр кваліфікованими кадрами і економічними та правовими заходами впливу на порушників чинного законодавства, а в перспективі створити державний орган моніторингу, контролю, охорони і відтворення земельних ресурсів.

Крім державного передбачено і самоврядний контроль у галузі земельних відносин який повинен здійснюватися сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Але на законодавчому рівні засади здійснення самоврядного контролю визначається лише в загальному вигляді і регулюється статтею 189 ЗКУ та Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [1, 15]. Органи місцевого самоврядування деталізують положення цих документів у власних рішеннях. Законодавчо не врегульовано механізм санкцій стосовно порушників законодавства, а для того, щоб довести справу до суду необхідно провести додаткові перевірки органами державної влади, оскільки самоврядний контроль не розглядається судами як один з різновидів контролю за використанням і охороною земель. Можна стверджувати, що в Україні відсутні правові умови за яких органи місцевого самоврядування зможуть ефективно здійснювати повноваження контролю за використанням і охороною земель

Стаття 190 ЗКУ також передбачає громадський контроль за використанням та охороною земель, «здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах» [1].

Громадський контроль за використанням та охороною земель також може здійснюватися в рамках громадського контролю у галузі охорони навколишнього середовища. Законодавчою основою для такого контролю є стаття 36 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [16].

Громадські інспектори мають право здійснювати громадський контроль за дотриманням земельного законодавства, проте спільно з працівниками природоохоронних органів, а також органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Положення центрального органу виконавчої влади по земельним ресурсам, яке б регулювало порядок призначення громадських інспекторів не затверджене, а громадських інспекторів не існує.

Причинами правопорушень у галузі земельних прав є недоліки правового регулювання зе-

мельних відносин, відсутність належного обліку кількості та якості земель, контролю за станом використання земельного фонду, недостатня поінформованість населення щодо земельного законодавства.

Каральна функція правової охорони земель проявляється у встановленні санкцій за порушення правил раціонального використання і охорони земель та їх застосування до порушників земельного законодавства. Санкції за порушення земельного законодавства застосовуються судами, а також державними інспекторами з контролю за використанням і охороною земель [11].

Відповідальність у сфері земельних відносин – це важливий елемент механізму гарантій земельних прав власників земельних ділянок та землекористувачів.

Конструкція норм Земельного кодексу України не дозволяє зробити однозначні висновки про ефективність даних норм, оскільки земельне право не містить положень про застосування тих, чи інших заходів впливу на порушників законодавства, тому для боротьби з ними застосовуються санкції різних галузей права. Законодавчою підставою застосування цивільно-правової відповідальності за порушення земельного законодавства є ст. 211 ЗК [1].

Матеріальна відповідальність за порушення земельного законодавства має обмежений характер. Статті 130-138 КЗпП України забезпечують поза судовий розгляд справ, що пришвидшує вирішення конфліктів, однак розмір компенсації пов'язаний з рівнем мінімальної заробітної плати, і складає скоріше умовний характер, а не несе відчутного для порушників матеріального навантаження.

Економічні санкції повинні переважати за трат на контрольно-моніторингові та інспекційні функції служб. Збільшення платежів повинне перевищувати затрати на матеріальні стимули та проведення землевпорядних та земле оціночних робіт, затрати на освоєння територій, окремих угідь і ділянок [17].

Ефективний контроль – це комплексна система, яка включає безпосереднє здійснення контролюючих заходів і правових наслідків. Держава запроваджує економічні стимули раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Стаття 205 ЗК України передбачає стимули [1]. Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель включає:

а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Стосовно пункту «а», стаття 284 ПК України встановлює особливості сплати земельного податку громадянами та юридичними особами. Ставка земельного податку може бути зменшеною на основі рішення органу місцевого самоврядування. При зміні землекористувача ставка земельного податку встановлюється на загальних засадах. Тобто всі пільги перестають діяти.

Механізму пільгового кредитування на даний час законодавством не передбачено.

Якщо проаналізувати пункт «б» статті, то виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини, може відбуватися у формі: економічного стимулювання за здійснення протиерозійних заходів, збереження і підвищення родючості ґрунтів, здійснення протиерозійних гідротехнічних заходів, протиерозійних лісомеліоративних заходів, стимулювання заходів з консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель.

З 19.03.2017 року вступив в силу ЗУ «Про державний бюджет України на 2017 рік». Коштів передбачених на консервацію деградованих та малопродуктивних земель в Законі не передбачено. Таким чином, пункт «г» статті 205 ЗК України також позбавлений фінансової основи.

Податковим кодексом України не передбачено звільнення від сплати за землю земельних ділянок, що перебувають у стадії поліпшення їх стану згідно з державними і регіональними програмами, як це передбачено статтею 205 ЗК України та статтею 27 ЗУ «Про охорону земель». Отже, положення передбачені пунктом «в» на сьогодні не діють.

У Польщі прийнята програма під назвою «Програма активізації сільської місцевості». Відповідно до неї передбачена фінансова підтримка за заліснення сільськогосподарських земель та здійснення догляду за насадженнями. Так, через рік – фінансова допомога на заліснення; за 5 років – премія за опіку; за 20 років – премія за заліснення. Оплата становить від 1000 до 1400 євро за гектар [19]. Завдяки такому підходу можна поступово при мінімальних фінансових затратах вирішити значну кількість проблем.

Механізм економічного регулювання земельних відносин пов'язаний з відшкодуванням втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва регулюється постановою № 1279 [18]. Цей документ прийняли у 1997 році. Сьогодні необхідно здійснити індексацію. Це дозволить врахувати тенденції ринку.

У 2015 році було розроблено проект постанови «Про внесення змін у постанову № 1279 «Про відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва»». Документ ставив за мету повернути компенсаційну функцію через індексацію нормативів втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. Введення в дію нормативно-правового акта дозволило б розширити перелік угідь за які відшкодовуються втрат, список угідь повинен був поповнитися перелогами та чагарниками.

«За оперативною інформацією територіальних органів Держземагентства України, у середньому за рік до відповідних місцевих бюджетів надходить 110 млн грн внаслідок відшкодування втрат сільськогосподарського і лісо-

господарського виробництва, а саме: до обласних бюджетів – 27,5 млн грн; до районних бюджетів – 16,5 млн грн; до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл – 66 млн гривень». На думку законодавця, «Завдяки проведенню індексації нормативів втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (на коефіцієнт 7,474) розмір надходжень до відповідних місцевих бюджетів зросте майже в 7,5 рази і становитиме в середньому за рік 822,14 млн грн (обласний бюджет – 205,54 млн грн, районний бюджет – 123,32 млн грн, бюджети міст районного значення, селищ і сіл – 493,28 млн грн)» [20].

Впровадження нового механізму «позитивної» компенсації за вилучення земель із обігу призупинено, але навіть у такому вигляді цей механізм не повністю здатен забезпечити правову охорону земельних ресурсів. Розподіл коштів, які надходять за відшкодування втрат відбувається між обласними, районними, міськими, селищними радами та містами нерівномірно. Для міст виділяється 60% від загальної кількості бюджету. Враховуючи, не сільськогосподарський напрямок розвитку населених пунктів, ефективніше було б направити ці ресурси на проекти по поліпшенню угідь в сільській місцевості.

Фактично не існує економічного механізму врахування продуктивності угідь. Цей значний недолік законодавства не дозволяє порівняти економічні вигоди від цільового використання земельної ділянки та збитки пов'язані з вилученням земель.

Висновки. Розвиваючи та вдосконалюючи регулюючу, контрольну, стимулюючу та каральну функції держави в процесі правової охорони земель необхідно:

- створити систему державного управління, яка б забезпечувала: прийняття управлінських рішень щодо раціонального використання та охорони земель; досягнення максимального економічного і соціального ефекту при дотриманні екологічних вимог; оптимальне співвідношення розмірів виробництва з територіальними особливостями та враховувала природні умови території.

- призупинити мораторій на проведення перевірок в сфері дотримання земельного законодавства;

- поновити обов'язковість землеустрою, особливо в сфері еколого-економічного обґрунтування сівозмін;

- прийняти дієві економічні санкції і стимули в сфері охорони земель, вважаючи економічні механізми основою державного регулювання політики в сфері земельних відносин;

- створити правові умови, за яких органи місцевого самоврядування та громадські інспектори зможуть ефективно здійснювати повноваження, контролюючи стан використання і охорони земель, враховувати соціальні чинники, як головні в сфері вдосконалення охорони земель і збереження земельних ресурсів;

- утворити органи державної виконавчої влади щодо здійснення моніторингу, контролю, охорони і збереження земельних ресурсів.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
2. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
3. Управління земельними ресурсами / За редакцією професора А.М. Третяка. Начальний посібник. Вінниця: Нова книга, 2006 – 360 с.
4. Дорош О. С. Управління земельним ресурсами на регіональному рівні / О. С. Дорош. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2004. – 142 с.
5. Стащенко В. Ю. Державне управління земельними ресурсами України: історичні передумови та сучасний стан / В. Ю. Стащенко // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 171-180.
6. Євграфов О. Є. Теоретичні аспекти державного регулювання земельних ресурсів в Україні / О. Є. Євграфов // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4. – С. 75-83. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2008_4_12
7. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
8. Сохнич А. Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки / А. Я. Сохнич. – Львів: НВФ «Укр. технології», 2002. – 252 с.
9. Майстро С. В. Необхідність та напрями удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / С. В. Майстро // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – Вип. 2(49). – С. 143-150.
10. Степенко О. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку / О. Степенко, О. Сакаль, Н. Третяк // Економіст. – 2014. – № 8. – С. 39-43. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2014_8_13
11. Земельне право: підручник / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. за ред. М. В. Шульги. – Х.: Право, 2014. – 520 с.
12. Постанова від 30 червня 2015 р. № 447 «Про ліквідацію територіальних органів Державної інспекції сільськогосподарства» – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/447-2015-%D0%BF>
13. Розпорядження КМУ від 30 листопада 2016 р. № 910-р – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249552874>
14. Проект Закону про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56558
15. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>
16. Наказ № 88 від 27.02.2002 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля». Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>

17. Шарий Г. І. Державне управління земельними ресурсами: стратегія і перспективи контролю та охорони земель / Г. І. Шарий // Землевпорядний вісник. 2011. – 1. – С. 8-10.
18. Власов В. І., Оніщук М., Овсянніков О. В. Сільське господарство Польщі після вступу до Європейського Союзу // Економіка АПК. – 2005. – № 12. – С. 121-122.
19. Постанова КМУ № 1279 «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1279-97-%D0%BF>
20. Власов В. І., Оніщук М., Овсянніков О. В. Сільське господарство Польщі після вступу до Європейського Союзу // Економіка АПК. – 2005. – № 12. – С. 121-122.
21. Пояснювальна записка до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279» – Режим доступу: <http://land.gov.ua/docs/nd-zd/027.pdf>

Шарий Г.І., Голуб А.Э.

Полтавский национальный технический университет
имени Юрия Кондратюка

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РАЗМЕЖЕВАНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Аннотация

Проанализированы особенности правового регулирования в сфере земельных отношений. Значительное внимание уделено совершенствованию системы управления земельными ресурсами и структуры специально уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Предусмотрено распределение функций в сфере систематических наблюдений за состоянием земель, а также оперативного вмешательства в правонарушениях землевладельцев и землепользователей, путем создания органа контроля за использованием и охраной земель, для достижения экономического роста и экологической безопасности. Дана характеристика экономическому стимулированию и санкциям, как важным элементам государственной политики в землепользовании. Предложены основные положения совершенствования контролирующей, стимулирующей и карающей функции государства в процессе правовой охраны земель.

Ключевые слова: мониторинг, охрана земель, правовое регулирование, контроль, мораторий, экологические санкции и стимулы.

Shariy G.I., Golub A.E.

Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University

STATE DISTRIBUTION OF LAND PROTECTION

Summary

The peculiarities of legal regulation in the field of land relations are analyzed. Considerable attention is paid to improving the system of land resources management and the structure of specially authorized bodies of executive power and local self-government bodies. The distribution of functions in the field of systematic land surveys, as well as operational interference with offenses by landowners and land users, is provided by establishing a control body for the use and protection of land, to achieve economic growth and environmental security. The characteristics of economic incentives and sanctions as an important element of state policy in land use are given. The main provisions of the improvement of controlling, stimulating and punishing functions of the state in the process of legal protection of land are proposed.

Keywords: monitoring, land protection, regulation, control, moratorium, environmental sanctions and incentives.