

## Розділ 7. АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА

### ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

#### **О. А. ВІВЧАРЕНКО. ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто види контролю за використанням та охороною земель, їх основні завдання, принципи та механізми здійснення; проаналізовано процесуальні питання щодо здійснення державного контролю представниками уповноважених державних органів.*

**Ключові слова:** *контроль за використанням та охороною земель, державний, само-врядний та громадський контроль, адміністративні правопорушення, соціальний та правовий захист, моніторинг ґрунтів.*

*Рассмотрены виды контроля за использованием и охраной земель, их основные задания, принципы и механизмы осуществления; проанализировано процессуальные вопросы относительно осуществления государственного контроля представителями уполномоченных государственных органов.*

**Ключевые слова:** *контроль за использованием и охраной земель, государственный, самоуправленческий и гражданский контроль, административные правонарушения, социальная и правовая защита, мониторинг почв.*

*The types of control over usage and protection of land, their main tasks, their principles and mechanism of realization are considered. The procedural questions about realization of state control by authorized representatives of state bodies are analyzed.*

**Key word:** *control over usage and protection of land; state, self-governmental and civil control; administrative infraction; social and legal protection, monitoring of soils.*

Однією з важливих функцій державного управління у сфері земельних відносин є контроль за використанням та охороною земель. В загальному вигляді він являє собою різновид юридичної діяльності, яка здійснюється уповноваженими державою особами щодо встановлення факту дотримання чинного земельного законодавства. В практичному плані дана тема була актуальною у будь-які часи розвитку нашої держави та на сьогоднішній день є одним з тих питань, якому присвячується багато уваги як пересічним громадянином, так й посадовою особою вищого рангу. В науці земельного права до сьогоднішнього часу намагаються визначити зміст поняття контролю у сфері земельних відносин, його видів та виявити зв'язок між ними, знайти шляхи оптимізації впливу державного контролю на приватну сферу в цій галузі тощо. Цікава систематизація наукових знань та доробок в цій сфері була зроблена Б.Ж. Абдраїмовим та С.О. Боголюбовим наступним чином: «В юридичній літературі радянського періоду одні вчені розуміли під контролем сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації), за допомогою яких забезпечується додержання певних «зразків» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно відображається на функціонуванні системи. Інші вважали його механізмом, за допомогою якого суспільство та його підрозділи (групи, організація) забезпечують дотримання певних обмежень, умов, порушення яких

---

© ВІВЧАРЕНКО Олег Антонович – кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора Юридичного інституту Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника

наносить шкоду функціонуванню системи<sup>1</sup>. Треті вважали, що соціальний контроль – це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних та суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, настанов). Четверті розглядали контроль у якості системи спостереження та перевірки процесу функціонування відповідного об'єкту з метою ліквідувати його відхилення від завданих параметрів. Результатом досліджень став висновок про те, що земельний контроль необхідно розглядати не лише як функцію, але одночасно й як правову форму діяльності. Можна розглядати контрольну діяльність в якості особливої різновидності юридичної діяльності, що характеризується превентивним, оціночно-організаційним характером. Виходячи з підходів, запропонованих В.М. Горшеневим, І.Б. Шаховим щодо загальної теорії контролю, а також А.К. Голиченковим – щодо екологічного контролю, вважаємо, що діяльність по здійсненню державного контролю за раціональним використанням та охороною земель можна уявити як здійснювану у процесуальній формі упорядковану сукупність дій уповноважених посадових осіб (державних інспекторів) та підконтрольних їм суб'єктів, спрямованих на встановлення юридичних фактів, які свідчать про дотримання або порушення земельного законодавства у процесі використання земель». У вітчизняній науці земельного права окремі аспекти питання про контроль у сфері використання та охорони земель досліджувались В.І. Андрейцевем, С.О. Боголюбовим, М.М. Бринчуком, І.І. Каракашем, П.Ф. Кулиничем, В.Л. Мунтяном, В.В. Носком, В.В. Петровим, О.О. Погрібним, В.І. Семчиком, Ю.С. Шемшученком, М.В. Шульгою, В.З. Янчуком та іншими. При цьому поза увагою вітчизняних вчених залишились багато-які питання сучасного етапу розвитку контрольної функції правової охорони земель, що, окрім іншого, зумовлене, насамперед, інтенсивним розвитком земельного законодавства та потребує додаткового дослідження.

Відповідно до ст. 187 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року, контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України<sup>2</sup>.

В залежності від об'єкта, суб'єкта та просторово-територіальної поширеності в даній сфері розрізняють **три види контролю за використанням та охороною земель**: державний, самоврядний та громадський.

Чинне законодавство України у сфері контролю за використанням та охороною земель розрізняє **державний контроль** за використанням та охороною земель та державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель. Перше поняття є більш широким за друге, що відображається на обсязі повноважень державних органів в цій сфері. Враховуючи зміст контролю за використанням та охороною земель, визначення якого надане у ст. 187 ЗК України, **основними завданнями державного контролю** в даній сфері було визначено: забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України; забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та

використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

З огляду на положення ст.ст. 13, 14, 50, 66 Конституції України, **основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель** було визнано наступне: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

**Державний контроль за використанням та охороною земель** здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а саме – *Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель* та її територіальні органи (далі – Держземінспекція). Відповідно до п. 1 Положення «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №1958 від 25 грудня 2002 року (далі – Положення про Держземінспекцію №1958)<sup>3</sup>, Держземінспекція є урядовим органом державного управління, що діє у складі Держкомзему і йому підпорядковується. Держземінспекція є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. Держземінспекція утримується за рахунок державного бюджету у межах коштів, передбачених на утримання Держкомзему, основним призначенням яких є фінансування та матеріально-технічне забезпечення її діяльності. Структуру Держземінспекції затверджує її начальник за погодженням з Головою Держкомзему, а штатний розпис і кошторис Держземінспекції – додатково за погодженням з Мініном.

*Головним державним інспектором України з контролю за використанням та охороною земель* (далі – Головний державний інспектор України) є Голова Держкомзему. За його поданням, згідно з п. 7 Положення про Держземінспекцію №1958, Кабінетом Міністрів України призначається на посаду і звільняється з посади начальник Держземінспекції.

*Начальник Держземінспекції* є першим заступником Головного державного інспектора України та членом колегії Держкомзему. Повноваження начальника Держземінспекції визначені у п. 8 Положення про Держземінспекцію №1958 і мають переважно адміністративно-правовий характер: тобто це керівництво діяльністю Держземінспекції, призначення та звільнення з посади відповідних працівників Держземінспекції (крім своїх заступників), їх заохочення та/або притягнення до адміністративної відповідальності, підписання та перевірка відповідних наказів та інше. Начальник Держземінспекції має трьох заступників, у тому числі одного першого, які є заступниками Головного державного інспектора України.

Керівники структурних підрозділів Держземінспекції, на яких покладено здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, є одночасно старшими державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель. Головні та провідні спеціалісти, які безпосередньо здійснюють

державний контроль за використанням та охороною земель, є одночасно державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель. Різниця у правовому статусі даних державних інспекторів впливає на обсяг їх повноважень та відповідно відображається на обсязі відповідальності, яку кожен з них несе за виконання своїх трудових обов'язків.

*Держземінспекція має територіальні органи* в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які становлять єдину систему органів державного контролю за використанням і охороною земель. Керівники зазначених територіальних органів є відповідно головними державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Призначення на посаду та звільнення з посади керівників територіальних органів здійснюється Головою Держкомзему. Положення про зазначені органи затверджує начальник Держземінспекції.

Для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держземінспекції, обговорення найважливіших напрямів її діяльності може утворюватися *колегія* у складі начальника (голова колегії), його заступників та керівників структурних підрозділів Держземінспекції та її територіальних органів, представників Держкомзему, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління. Персональний склад колегії затверджується Головою Держкомзему. Рішення колегії втілюються в життя наказами Держземінспекції, які відповідно до п. 6 Положення про Держземінспекцію №1958, мають організаційно-порядковий характер.

У сфері земельних відносин порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, їх облік, оскарження, контроль за виконанням та веденням діловодства у справах про адміністративні правопорушення регулюється Інструкцією з оформлення державними інспекторами з контролю за використанням і охороною земель Держземінспекції та її територіальних органів матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів №205 від 28 квітня 2009 року (далі – Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення №205). Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення №205, на відміну від Інструкції з оформлення органами Державного комітету України по земельних ресурсах матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах № 147 від 18 травня 2004 року, яка втратила чинність 20 червня 2009 року, більш детально регулює всі питання, що пов'язані з виконанням контрольної функції державними інспекторами Держземінспекції. Це пояснюється як пізнішою датою прийняття цього документу, а отже, більш максимальним врахуванням накопиченого досвіду реалізації контрольної функції в цій сфері, так й спеціалізованим призначенням Держземінспекції здійснювати дану функцію, на відміну від Держкомзему, що в своїй діяльності виконує також інші функції.

Повноваження спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів в даній сфері, які визначені ст.6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» № 963-IV від 19 червня 2003 року, п.4 Положення про Держземінспекцію №1958, полягають у здійсненні контрольних функцій за дотриманням відповідними суб'єктами процедури та технічних правил, встановлених у чинному законодавстві України щодо раціонального використання та охорони земель<sup>4</sup>. З метою реалізації вищезазначених повно-

важень *Держземінспекції державним інспекторам з контролю за використанням та охороною земель* і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель належить цілий комплекс прав, визначений ст. 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та п.5 Положення про Держземінспекцію №1958.

Серед всіх цих прав у підзаконних нормативно-правових актах в даній сфері є детально врегульованим право державних інспекторів одержувати документи, матеріали та іншу інформацію, необхідних для виконання покладених на них завдань (далі – необхідна інформація), що являє собою одну з важливих складових ефективного проведення перевірки дотримуючись норм права. Процедура одержання цієї необхідної інформації регулюється Порядком одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, затвердженим Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах № 132 від 19 травня 2005 року (далі – Порядок одержання документів №132)<sup>5</sup>.

Для отримання необхідної інформації державний інспектор вручає керівнику юридичної особи, що перевіряється, чи посадовій особі, яка виконує його обов'язки, або фізичній особі (власнику чи користувачу земельної ділянки) належним чином складене **письмове клопотання про надання документів, матеріалів та іншої інформації**, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Досліджуючи зміст Порядку одержання документів №132, слід відмітити, що, окрім іншого, керівник органу, що перевіряється, відповідно до п. 2.6. Порядку одержання документів №132, зобов'язаний вирішити питання щодо виділення для осіб, які проводять перевірку, кімнати (робочого місця) для роботи з документами та у разі необхідності надати можливість користуватись телефонним зв'язком, наявною оргтехнікою. Таким чином, здійснюється організаційно-правове забезпечення виконання державними інспекторами Держземінспекції своїх трудових функцій.

У разі невиконання посадовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, власниками або користувачами земельних ділянок даного письмового клопотання державного інспектора, ненадання йому необхідної інформації, документів або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на нього завдань державний інспектор, згідно з п.3.1. Порядку одержання документів №132, складає на вищезазначених осіб **протокол про адміністративні правопорушення** за статтею 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

У чинному законодавстві України встановлюється **соціальный і правовий захист посадових осіб** спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. Так, держава гарантує захист честі, гідності, здоров'я, життя, майна посадових осіб даних державних органів, а також членів їх сімей від злочинних посягань та інших протиправних дій. Стаття 13 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» регламентує порядок відшкодування шкоди, заподіяної знищенням або пошкодженням майна даної посадової особи чи членів її сім'ї у зв'язку з виконанням нею посадових обов'язків, а також виплату одноразової допомоги у випадку загибелі посадової особи, нанесенні їй тілесних ушкоджень. Це здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та в окремих випадках коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на

виробництві та професійних захворювань України з наступним стягненням цієї суми з винних осіб.

Державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель зобов'язані додержуватися норм чинного законодавства України. За невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель, відповідно до ст. 11 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», несуть відповідальність згідно із законом.

**Державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель** здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, а саме – Державна екологічна інспекція та її територіальні органи (далі – Держекоінспекція), повноваження якого визначені ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». При цьому слід зазначити, що надання Держекоінспекції повноважень щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог земельного законодавства України в даній сфері допомагає не лише посилити контроль, але й всебічно, з врахуванням спеціальних знань інших спеціалістів, оцінити реальну ситуацію в державі щодо охорони земель та своєчасно прийняти відповідні заходи щодо попередження забруднення земель.

Чинне законодавство України розрізняє наступні **методи здійснення державного контролю** за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторингу ґрунтів: 1) проведення перевірок; 2) розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; 3) участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; 4) розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; 5) проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Найбільш поширеним методом здійснення державного контролю є проведення перевірки. **Перевірка**, як метод здійснення державного контролю, складається з цілого ряду дій, які становлять наступні стадії: 1) планування, підготовка до перевірки; зокрема, з метою здійснення ефективного контролю, Держземінспекція організовує збирання, зведення та аналіз інформації щодо використання та охорони земель; 2) проведення перевірок; 3) оформлення матеріалів за їх результатами.

У науці земельного права всі ці стадії ще називають початковою, вирішальною та заключною. Окрім цього, слід згадати про три види правових дій органів земельного контролю, які виділяють Б.Ж. Абдраїмов, С.О. Боголюбов: 1) інформаційно-правові дії органів контролю при зібранні матеріалів; 2) прийняття рішення за результатами проведеного контролю; 3) виконання рішень контрольних органів. З огляду на вище перелічені стадії перевірки можна зробити висновок, що такі види правових дій уповноважених державних органів відображають зміст діяльності цих суб'єктів на кожній з стадій державного контролю.

У розділі 3 Порядку планування та проведення перевірок №312 визначені наступні **види перевірок**<sup>6</sup>:

**1. Планові перевірки** (проводяться не частіше одного разу на календарний рік у відповідності до кварталних планів робіт, затверджених керівниками інспекційних органів Держкомзему). Інспекційний орган Держкомзему не пізніше



десяти днів до початку проведення планової перевірки письмово (з повідомленням) надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, юридичній чи фізичній особі, діяльність яких планується перевірити, повідомлення про проведення перевірки на предмет дотримання ними норм чинного земельного законодавства.

**2. Позапланові перевірки** (не передбачені планом роботи відповідного інспекційного органу Держкомзему). У разі неможливості своєчасного повідомлення юридичних і фізичних осіб про проведення позапланової перевірки (наприклад, строки на її проведення є обмеженими), вона проводиться без попереднього їх повідомлення, незалежно від кількості раніше проведених перевірок, за наявності наступних обставин, чітко визначених п. 3.2. Порядку планування та проведення перевірок №312.

**3. Оперативні перевірки** проводяться без попереднього повідомлення юридичних і фізичних осіб та, згідно з п.3.3. Порядку планування та проведення перевірок №312, у наступних випадках: виявлення аварійних забруднень земельних ресурсів; здійснення контролю за станом виконання раніше виданих приписів; знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних насаджень, межових знаків.

Тривалість планової та позапланової перевірки не повинна перевищувати десяти робочих днів. У разі виникнення обставин, що вимагають продовження терміну перевірки, його може бути продовжено наказом керівника відповідного інспекційного органу Держкомзему або особи, яка виконує його обов'язки, але не більше ніж на 5 робочих днів – щодо планової перевірки та 3 робочих днів – щодо позапланової перевірки. Тривалість оперативної перевірки не повинна перевищувати п'яти робочих днів. Подальше продовження терміну проведення будь-якої перевірки нормами чинного законодавства України не допускається.

Перевірки стану дотримання земельного законодавства проводяться в присутності власників земельних ділянок чи землекористувачів або уповноважених ними осіб, а також осіб, які вчинили порушення земельного законодавства. У разі їх відсутності перевірка проводиться за наявності двох свідків.

За результатами перевірки державний інспектор складає два примірника **акта перевірки дотримання вимог земельного законодавства**, форма якого затверджена Порядком планування та проведення перевірок №312, в наступних випадках: якщо виявлено чи не виявлено порушення земельного законодавства; при усуненні чи не усуненні раніше виявлених порушень у строк, установлений у приписах (у тому числі і в повторно виданих приписах); при неможливості встановити особу порушника.

Перший примірник акта залишається у державного інспектора, який проводить перевірку, другий – вручається особисто під розпис або надсилається керівнику юридичної особи чи фізичній особі, які перевірялись, з повідомленням про вручення. При проведенні спільних перевірок з іншими органами контролю копія акта надається цим органам. Копія акта може бути надана іншим зацікавленим державним органам, громадянам чи громадським організаціям на їх запит. При цьому слід зазначити, що чинне земельне законодавство окремо не регулює питання про реагування Держземінспекції на такий запит. Ймовірно, в даному випадку ці фізичні та юридичні особи звертаються до Держземінспекції за даним запитом на загальних засадах, керуючись нормами Конституції України та, зокрема, Закону України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 р.<sup>7</sup>

Відповідно до п.5.5. Порядку планування та проведення перевірок №312, акт підписується державним інспектором (інспекторами), який (які) проводить (проводять) перевірку, представником юридичної особи чи фізичною особою, що використовують земельну ділянку та свідками (за їх наявності). Як зазначається у п.5.6. Порядку планування та проведення перевірок №312, в акті наводиться план-схема місця розташування земельної ділянки (схематичний абрис чи вкопійовання з картографічних матеріалів планів земельної ділянки з прив'язкою до місцевості та зазначенням суміжних землекористувачів). На плані-схемі вказується загальна площа земельної ділянки та площа, на якій виявлено порушення (забруднення, самовільне зайняття тощо).

Отже, чинне законодавство максимально регулює всі процесуальні питання щодо здійснення державного контролю представниками уповноважених державних органів з метою забезпечення найбільш точної фіксації як процесу такої перевірки, так й її результатів. В подальшому така фіксація є важливою базою доказування наявності чи відсутності відповідного правопорушення.

1. *Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А.* Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации. – М.: Юристь, 2007. – 454 с. 2. *Земельний кодекс України № 2768-III* від 25 жовтня 2001 року (із змінами) // *Голос України*. – 2001. – № 217. – Ст. 187. 3. *Положення «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель»*, затверджене Постановою КМ України № 1958 від 25 грудня 2002 року № 1958 // *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 52. – Ст. 2378, код акту 23935/2002. 4. *Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (із змінами) № 963-IV* від 19 червня 2003 року // *Урядовий кур'єр*. – 2003. – № 134. – Ст. 6. 5. *Порядок одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, затверджений Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах № 132* від 19 травня 2005 року // *Офіційний вісник України*. – 2005. – № 23. – Ст. 1300. – Код акту 32606/2005. 6. *Порядок планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, затверджений Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах № 312* від 12 грудня 2003 року // *Офіційний вісник України*. – 2003-2004. – № 52. – Т. 2. – Ст. 2891. – Код акту 27302/2003. 7. *Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР* від 2 жовтня 1996 року // *Голос України*. – 1996.