

простору з усіма природними ресурсами у попередніх власників та користувачів. Функціональне зонування території ботанічного саду здійснюється згідно з положенням про ботанічний сад і Проектом організації (впорядкування) його території. На території ботанічного саду можуть встановлюватися такі функціональні зони: експозиційна, наукова, заповідна та адміністративно-господарська. Особливості правового режиму земель інших територій і об'єктів природно-заповідного фонду (дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва) та їх функціональних зон регулюється Законом "Про природно-заповідний фонд України".

Література

1. Матузов Н.И. Правовые режимы : вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17-18.
2. Иконичкая И.А. Земельное право Российской Федерации: учебник. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М., 2001. – С. 167.
3. Земельне право : Підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / за ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулиничка. – К., 2001. – С. 261.
4. Землі сільськогосподарського призначення : права громадян України : наук.-навч. посіб. / за ред. Н.І. Титової. – Л, 2005. – С. 65.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2007. – С. 692.
6. Про затвердження Положень про Проекти організації територій установ природно-заповідного фонду України : Наказ Міністерства природи України № 245 від 6 липня 2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 31. – Ст. 1913.

УДК 349.41(477)

Н.С. Гавриш

ПРАВОВІ ОСНОВИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

З прийняттям законів України "Про охорону земель" та "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19 червня 2003 р. розпочався черговий етап реформування відносин щодо раціонального використання та охорони земель усіх категорій земельного фонду України. Земельне законодавство надає землевласникам та землекористувачам широкі права щодо самостійного господарювання на землі. Однак, відповідно до ст. 41 Конституції України, така діяльність не повинна завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі [1]. Виконання даних обов'язків передбачене також ст. ст. 91 і 96 Земельного кодексу України [2]. Воно забезпечується за допомогою встановлення контролю за використанням і охороною земель.

Актуальність теми дослідження обумовлена, по-перше, ситуацією, що склалася з контролем у сфері використання і охорони земель. Особливість її полягає у тому, що, з одного боку, земельний контроль, перш за все державний, фор-

мально існує. З іншого боку, результативність контролю, що розуміється як ступінь досягнення мети і задач контролю, – не очевидна. Офіційна позиція базується на здійсненні земельних перетворень, зміні форм власності й господарювання на землі, саме які не призвели до поліпшення використання землі. У даний час використання земель, зокрема сільськогосподарських, здійснюється нераціонально, при істотному скороченні заходів щодо охорони і раціонального використання ґрунтів, а це ще більше поглибило процеси деградації земель. По-друге, своєчасність дослідження вибраної теми визначається змінами, що відбуваються в державі і суспільстві, політичного, економічного, правового та іншого характеру. Ці зміни далеко не байдужі як з погляду загального стану правового регулювання земельних відносин, так і з позицій стану та розвитку окремого, але вельми важливого інституту, – земельного контролю.

Формування нових земельних відносин, заснованих на введенні приватної власності на землю, при споживчому відношенні, що зберігається, до її використання, викликає необхідність посилення державного контролю за використанням і охороною земель. Метою даного дослідження є сформулювати й обґрунтувати систему теоретичних положень, які характеризують поняття земельного контролю, його ціль і задачі, принципи земельного контролю, види контрольної діяльності.

Контрольна діяльність була предметом робіт відомих науковців у галузі адміністративного, земельного та екологічного права. Це українські вчені – В.І. Андрейцев, В.К. Гуревський, І.І. Каракаш, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга, В.З. Янчук; російські вчені – Г.А. Аксеньюк, С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.К. Голіченков, Ю.Г. Жаріков, І.А. Іконіцька, О.С. Колбасов, І.О. Красов, А.Г. Первушин, В.В. Петров та ін. вчені.

У вітчизняній соціально-економічній та юридичній літературі наголошується на неоднозначності поняття “контроль”. Контроль за використанням і охороною земель є однією з найважливіших функцій державного управління земельним фондом, міжгалузевим правовим інститутом та інститутом земельного права. Згідно зі ст. 187 Земельного кодексу, він полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [2]. Проте водночас земельний контроль повинен служити гарантією дотримання вимог раціонального використання і охорони земель. Інакше на перше місце у визначенні задач, змісті й оцінці результатів контролю виходить, як це має місце в даний час, кількісний чинник.

Земельний контроль є не тільки функцією виконання у сфері використання і охорони земель, міжгалузевим правовим інститутом та інститутом земельного права, але й повинен бути гарантією виконання земельних законів, дотримання вимог раціонального використання і охорони земель, а також є правовою формою діяльності в названій сфері. Використовуючи підходи, що їх запропонували В.М. Горшенев та І.Б. Шахов стосовно загальної теорії контролю, можна дійти висновку, що земельний контроль як правова форма діяльності є системою дій

для забезпечення виконання земельного й інших галузей законодавства (у частині норм, що регулюють земельні відносини), застосування передбачених ними заходів державного примусу, а також формування нового законодавства, адекватного змінам, що відбуваються у цій галузі.

Державний контроль за використанням і охороною земель становить собою діяльність компетентних органів держави, спрямованих на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах. Він дозволяє не тільки виявляти й усувати наслідки земельних правопорушень, а й застосувати у необхідних випадках до правопорушників земельного законодавства заходи відповідальності. Цей контроль охоплює всі категорії земель незалежно від форм власності та видів землекористування і поширюється на всіх суб'єктів земельних відносин [3, с. 391]. Визначення поняття земельного контролю, на жаль, не закріплене в законах України “Про охорону землі” та “Про державний контроль за використанням та охороною земель”. Тому пропонуємо внести доповнення у вищевказані закони щодо визначення цього поняття.

Мета земельного контролю – досягнення й підтримка такої якості (стану) землі, яка дозволила б використовувати її як основу життя і діяльності теперішнього та майбутніх поколінь в умовах різноманітності форм власності на землю, нестабільних економічної і правової систем. Таке визначення мети земельного контролю обумовлене двома причинами. Перша полягає в тому, щоб підкреслити специфіку об'єкта, з приводу якого виникають земельні відносини взагалі і відносини земельного контролю зокрема. Земля є не тільки об'єктом господарювання, об'єктом власності, але і, в першу чергу, це – природний об'єкт. Друга причина пов'язана із здійсненням земельних перетворень, зміни форм власності й господарювання на землі не привели до поліпшення використання землі, підвищення родючості ґрунтів, зниження масштабів і зниження екологічно несприятливих наслідків порушення земель гірничодобувними та будівельними підприємствами. Зростаюче антропогенне навантаження, яке триває, безсистемне природокористування, а також недостатня увага, яка приділяється сільськогосподарськими виробниками до ресурсозберігаючих і природоохоронних технологій, не сприяє припиненню процесів деградації сільськогосподарських угідь. Врахування вказаних процесів є необхідною умовою правильної орієнтації контрольної діяльності.

Згідно зі ст. 2 Закону “Про державний контроль за використанням та охороною земель” основними завданнями державного земельного контролю є: 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 і зниженню родючості ґрунтів,

погіршенню стану рослинного й тваринного світу, водних та інших природних ресурсів [4].

Задачі земельного контролю визначаються виходячи із зазначеної мети стосовно конкретних видів і форм земельного контролю. Розподіл земельного контролю на види, як відомо, залежить від вибраного критерію. Найвідомішим і традиційним є розподіл контролю взагалі і земельного зокрема на державний, відомчий, виробничий, громадський. Пропонована Г.А. Ларіоновим система видів земельного контролю дещо інша. Вона складається з двох елементів: контролю, здійснюваного державою в особі його органів; контролю, здійснюваного недержавними органами (перший рівень класифікації) [5, с. 16].

В свою чергу перша з виділених вище груп включає: державний земельний контроль і контроль держави-власника за використанням своєї земельної власності; друга, крім таких відомих видів контролю, як самоконтроль і громадський контроль, включає контрагентський земельний контроль і земельний аудит (другий рівень класифікації). Вказані елементи системи видів земельного контролю розрізняються між собою по суб'єктах, колу об'єктів, задачах, методах, змісті контрольної діяльності та ін.

Земельний контроль, здійснюваний державою, можна охарактеризувати як власне державний земельний контроль лише в тому разі, якщо держава виступає як виразник і гарант громадських інтересів. Якщо ж як власник землі, то це теж контроль, але іншого виду. Природно, що в першому разі коло об'єктів контролю вельми широке – будь-які учасники земельних відносин, незалежно від форм власності та підпорядкування. У другому – значно вужче: тільки органи (особи), що репрезентують державу – власника землі; особи, наділені державою – власником землі тими чи іншими правами відносно її власності (землевласники, землекористувачі, включаючи орендарів); особи, які порушують право державної власності тощо.

Стосовно запропонованої класифікації (другий рівень) розглядається питання про зміст і таких видів контролю, як контрагентський (договірний) і земельний аудит. Контрагентський (договірний) контроль є спостереженням за станом використання землі сторони за договором, пов'язаним з правом вимагати здійснення відповідних дій. Йдеться, наприклад, про право орендодавця одержувати інформацію від орендаря про меліоративний стан використовуваних земель, перевіряти її достовірність, передбачати в договорі можливість проведення поточного контролю за застосуванням отрутохімікатів тощо. Задача контрагентського контролю – забезпечити дотримання стороною за договором (наприклад, оренда) зобов'язань щодо використання, охорони земель і підвищення їхньої родючості.

Земельний аудит, на думку автора, може бути розглянутий як складова частина екологічного аудиту. Задача земельного аудиту – виявлення проблем, пов'язаних з використанням і охороною земель, та потенційних зобов'язань, пов'язаних з передачею земельних ділянок як нерухомого майна або поточними операціями із землею.

Визначення й уточнення принципів земельного контролю має важливе значення для розробки його сучасної наукової концепції, а так само й для забезпе-

чення практичних результатів земельного контролю. Вони формулюють основоположні положення земельного контролю, тим самим об'єктивно формують державну політику в цій сфері. Будучи закріпленими в правових нормах, тобто набуваючи форму норм-принципів (різновиди земельних правових норм), вони практично можуть використовуватися для регулювання земельних відносин. Це особливо важливо в тих випадках, коли конкретні норми-правила відсутні.

Згідно зі ст. 3 вищевказаного закону, основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є: 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 [4].

Принципами земельного контролю в їх новітньому розумінні є: комплексність відносин земельного контролю, згідного з яким залежності суб'єктного і об'єктного складу цих відносин можуть мати характер як публічно-правових, так і приватно-правових; принцип обліку в контрольній діяльності розділення властей, відповідно до якої органи законодавчої, виконавчої та судової влади самостійні і у сфері земельного контролю діють у рамках наданих їм повноважень; принцип подолання множинності контрольних органів, який припускає, що функції державного земельного контролю повинні здійснюватися одним спеціально уповноваженим на те органом, а в разі, якщо це неможливо, – координуватися ним; розмежування контрольних і господарських функцій, слідуючи якому один і той самий орган не повинен одночасно наділятися повноваженнями щодо використання землі і державного контролю за таким використанням; принцип адекватної законотворчої діяльності у сфері земельного контролю, згідно з яким проекти законодавчих та інших нормативних правових актів, що містять норми, покликані регулювати відносини в названій сфері, повинні враховувати зміни в розумінні земельного контролю, його цілей, задач, принципів, видів, змісту тощо [5, с. 7].

Література

1. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
3. Земельне право України : Підручник / за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – 448 с.
4. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верхов.Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
5. Ларионов Г.А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 1997.