

5. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з поставкою продукції і товарів неналежної якості та некомплектних : Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 12.11.1993 р. № 01-6/1205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SD93005.html.
6. Господарський кодекс України. Науково-практичний коментар / за ред. Коссака В.М. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 672 с.
7. Про загальні умови поставок товарів між організаціями держав-учасниць СНД : Міждержавна угода від 20.03.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_075.
8. Про затвердження Положення про поставку продукції виробничо-технічного призначення, Положення про поставку товарів народного споживання : Постанова Ради Міністрів СРСР № 888 від 25.07.1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0888400-88/page>.
9. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 11 від 29.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.

УДК 342.95: 349.4

ГЕНЕЗИС ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Роженюк О.О., здобувач

Національний університет державної податкової служби України

У статті автором розглянуто поняття державного контролю за використанням та охороною земель, висвітлюються питання розмежування понять «контроль» та «нагляд», визначено сутність та особливості державного контролю за використанням та охороною земель, а також, на основі аналізу чинного законодавства України, виділені основні етапи його розвитку.

Ключові слова: генезис, нормативно-правове регулювання, контроль, земельна реформа, етапи розвитку.

Роженюк О.О. ГЕНЕЗИС ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЮ ЗЕМЕЛЬ В НЕЗАВИСИМОЙ УКРАИНЕ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье автором рассмотрено понятие государственного контроля за использованием и охраной земель, освещаются вопросы разграничения понятий «контроль» и «надзор», определена сущность и особенности государственного контроля за использованием и охраной земель, а также, на основе анализа действующего законодательства Украины, выделены основные этапы его развития.

Ключевые слова: генезис, нормативно-правовое регулирование, контроль, земельная реформа, этапы развития.

Rozhenyuk O.O. GENESIS STATE CONTROL OVER LAND USE AND PROTECTION IN INDEPENDENT UKRAINE / National university of the state tax service of the Ukraine, Ukraine

In this article the author deals with the notion state control over land use and protection, highlights the issues delimitation of the concepts "control" and "oversight" because we believe that the supervision and control of the administrative and legal aspects are significant differences that are not allow to apply them as synonyms, determines the essence and peculiarities of state control over land use and protection in Ukraine, is to analyze of the genesis control in land relations, experience of legislative activity in this area, allowing you to identify the shortcomings of legal regulations and take them into account in the future.

Thus, state control over land use and protection is carried out by totality public authorities organizational and legal measures aimed at prompting the subjects of land relations to the execution of rules and compliance with land legislation, with the objective ensure the rational and efficient use and protection of land. Along with this, the regulatory framework regulating the order the implementation of control over land use and protection is imperfect. It contains a significant amount of blanket norms that complicate their application and substantially reduces the effectiveness of their regulatory power, there are many fuzzy addressless and of

declarative formulations of provisions that have little impact on the state control over the use and protection of land and some norms are not appropriate implementation mechanism.

Key words: genesis, legal regulation, control, land reform, development stages.

Важливою умовою демократичного розвитку української держави є зміцнення правових основ забезпечення раціонального використання та охорони земель, оскільки суспільні відносини, що виникають у цій сфері, поширюються на всі галузі народного господарства, а їхня належна правова регламентація суттєво впливає на розвиток економіки та інші сфери життєдіяльності суспільства.

Збільшення кількості власників землі та землекористувачів призвело до стрімкого зростання кількості правопорушень у галузі земельних відносин, тому особливій уваги потребує питання ефективного здійснення превентивних заходів, одним з яких є державний контроль за використанням та охороною земель.

Наукове дослідження цієї проблеми сьогодні є надзвичайно актуальним і має важливе теоретичне та практичне значення для земельних відносин та, у свою чергу, сприяє дотриманню суворого режиму законності у цій сфері, а також є одним із найефективніших способів її забезпечення.

Виконання в повному обсязі завдань щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель стає можливим лише з посиленням ефективної діяльності контролюючих органів, спрямованої на запобігання, своєчасне виявлення і припинення правопорушень.

Окремим аспектам державного контролю присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ц.В. Бичкової, А.П. Гетьмана, Н.С. Гавриш, В.К. Гуревського, М.І. Єрофеева, Н.Д. Красіліч, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Г.В. Тищенко, Н.Р. Малишевої, М.І. Малишка, В.Л. Мунтяна, В.І. Федоровича, М.В. Шульги, Ю.С. Шемшученка.

Проте, проблематика державного контролю у сфері земельних відносин у наукових працях розглядалася фрагментарно, без комплексного підходу. І лише поодинокі дослідження таких вчених-адміністративістів, як І. Городецької, В. Курило, О. Мірошниченко, В. Хохуляк, були присвячені характеристиці контролю як одного із засобів (способів) охорони земельних відносин в Україні.

Отже, недостатня розробленість теоретичних положень щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель та недосконалість правового забезпечення у цій сфері, обумовлюють актуальність та важливість глибокого і всебічного наукового дослідження.

Мета дослідження полягає в тому, щоб, на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, визначити сутність та особливості державного контролю у сфері земельних відносин та розглянути генезис державного контролю за використанням та охороною земель у незалежній Україні.

Для того, щоб мати змогу дослідити сутність та значення поняття «контроль», необхідно відмежувати його від поняття «нагляд», які нерідко використовують на практиці як тотожні.

Етимологічний словник української мови визначає «контроль, контролер, контролювати» як запозичене в XVIII столітті з французької мови «controle», що є результатом зрощення «contre» – «проти» та «role» – «список», тобто «зворотний, протилежний, подвійний рахунок» [1, 338].

Контроль – це: а) перевірка, облік діяльності, нагляд; б) установа або організація, що здійснює нагляд або перевірку; в) особи, що здійснюють перевірку, контролери [2, 451; 3, 884].

У загальномовних тлумачних словниках зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд». Така ж ситуація і з терміном «нагляд» – для розкриття його змісту вживається термін «контроль». Синонімічне використання цих термінів зустрічається і в юридичній літературі і в нормативно-правових актах. Однак, велика кількість учених вказують на відмінність контролю від нагляду, що пояснюється різноманітністю критеріїв, які є основою розмежування цих понять [4, 40; 5, 48-49; 6, 346].

Аналіз досліджень багатьох науковців щодо визначення теоретичного поняття контролю вказує на існування різних точок зору на таке явище, як контроль.

В.Б. Авер'янов, розглядає термін «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [6, 342]. О.М. Бандурка з'ясовує основні його принципи, з метою розуміння сутності контролю як самостійного правового явища [7, 189-191], і визначає контроль, як процес забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей [8, 21].

В.М. Гаращук характеризує контроль як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [9, 246], або ж, як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [10, 8].

На думку М.С. Студенікіної, контроль – це функція, що властива всім державним органам, а його призначення полягає в нагляді за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримує від керуючої ланки (органа, посадової особи) [11, 5].

Усі автори підкреслюють різноманітні властивості контролю залежно від сфери та предмета свого дослідження. Слід зазначити, що в юридичній літературі контроль переважно розглядають як функцію державних органів, хоча деякі вчені відносять його до методів управління, вбачаючи в контролі лише певний спосіб діяльності і можливість впливу за його допомогою на поведінку відповідного об'єкта [12, 17], або розглядають його як один із принципів діяльності органів держави [6, 343; 13, 11]. У більшості робіт контроль розглядається як один із основних засобів забезпечення дотримання законності й дисципліни в державному управлінні [9, 240; 14, 525].

Однак, на нашу думку, нагляд та контроль в адміністративно-правовому аспекті мають суттєві відмінності, які не дозволяють застосовувати їх як синоніми. Очевидно, що юридична категорія контролю значно ширша за категорію нагляду. Адже нагляд спрямований на виявлення і попередження дій (чи бездіяльності) суб'єктів, які містять ознаки правопорушення. Під час здійснення наглядової діяльності, відповідний наглядовий орган перевіряє законність та систематичність певної діяльності суб'єктів, проте, він не має права втручатися у їхню оперативну діяльність, застосовувати заходи примусового впливу та самостійно притягати їх до відповідальності. У зв'язку з цим, варто звернути увагу на думку, висловлену Ю.П. Битяком, який зауважував, що нагляд має на меті виявлення та попередження правопорушень, усунення їхніх наслідків шляхом застосування форм прокурорського реагування без права самостійно притягати винних до правової відповідальності, втручатися в оперативну і господарську діяльність піднаглядних об'єктів, змінювати або скасовувати акти управління [9, 251].

Натомість, контролюючий орган має право, в разі виникнення потреби, втручатися в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів (надавати їм обов'язкові для виконання вказівки), за необхідності застосувати заходи примусового характеру (впливу), а також самостійно притягувати до відповідальності. В.Б. Авер'янов зазначає, що саме втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до юридичної відповідальності і є основними відмінностями контролю від нагляду [15, 453].

Контроль за використанням та охороною земель – це одна з найважливіших функцій публічного управління, є різновидом державного контролю з усіма притаманними йому загальними рисами і має свої особливості [15].

Одним із напрямків удосконалення положень чинного законодавства, яке визначає засади здійснення державного контролю за використанням та охороною земель в Україні, є аналіз генези контролю у сфері земельних відносин, досвіду нормотворчої діяльності в зазначеній сфері, що дозволяє виявити недоліки нормативно-правового регулювання та врахувати їх у майбутньому.

С.В. Васильєв зазначив, що за час проведення земельної реформи в Україні, вона у своєму розвитку пройшла декілька етапів, які між собою органічно взаємопов'язані та виділив етапи земельної реформи.

I етап (1991 – 1993 рр.) – роздержавлення землі і безоплатна передача її у власність колективних господарств, а також земельних ділянок – громадянам України у приватну власність для ведення особистого підсобного господарства [16, 152-155].

Щодо контролю, то слід зазначити, що у зв'язку з проголошенням незалежності України, 13 березня 1992 року Верховною Радою була прийнята нова редакція земельного кодексу України, який діяв до 1 січня 2001 року, де питання контролю за використанням і охороною земель регламентувалися 5 розділом «Контроль за використанням і охороною земель та їх моніторинг» [17].

Стаття 93 Земельного кодексу України від 13 березня 1992 року передбачала завдання державного контролю за використанням і охороною земель, які полягали у забезпеченні додержання всіма державними та громадськими органами, а також підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства з метою ефективного використання та охорони земель. Державний контроль за використанням і охороною земель здійснювали Ради народних депутатів усіх рівнів, Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та інші спеціально уповноважені на те державні органи. Однак сам порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель за період дії Земельного кодексу не був прийнятий.

Період з 1994 – 1999 рр. – обумовлений Указами Президента України з активізації земельної реформи і паювання земель, що було здійснено до 01 лютого 1998 року [23].

Регламентация питань організації та здійснення державного контролю в галузі використання та охорони земель була ввідображена в затвердженому Указом Президента України від 10 лютого 1995 року Положенні «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України» [18]. Відповідно до покладених на нього завдань, Мінекобезпеки України зобов'язане було здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель. За Положенням при Міністерстві створювався спеціальний підрозділ, головною метою якого було здійснення державного екологічного контролю. Цю функцію було покладено на Державну екологічну інспекцію Мінекобезпеки України. Ця інспекція представляла систему регіональних і територіальних органів державної виконавчої влади, що організують і проводять контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища. Державна екологічна інспекція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснювала державний контроль за додержанням вимог законодавства в галузі використання та охорони земель [19].

Починаючи з 2000 року, в Україні розпочалася земельна реформа, що передбачала в тому числі питання державного контролю за використанням та охороною земель, які полягали в: 1) підвищенні ефективності державного управління земельними ресурсами; 2) поліпшенні організації контролю за використанням та охороною земель; 3) удосконаленні нормативно-правової та методичної бази розвитку земельних відносин [20].

Було прийнято новий Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, в якому вперше визначено види контролю за використанням та охороною земель, а саме: державний, самоврядний та громадський; закріплено коло суб'єктів, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель; визначено повноваження органів виконавчої влади у сфері здійснення контролю за використанням та охороною земель [21].

На виконання положень Земельного кодексу України щодо врегулювання сфери державного контролю за використанням та охороною земель, Верховна Рада України 19 червня 2003 року прийняла Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [22].

Згідно зі статтею 5 Закону, державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі – Державне агентство земельних ресурсів України.

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного

середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України.

Моніторинг родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення проводить центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики – Міністерство аграрної політики та продовольства України [22].

Отже, державний контроль за використанням та охороною земель є сукупністю здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельних відносин до виконання правил і дотримання норм земельного законодавства, що має на меті забезпечення раціонального і ефективного використання та охорони земель.

Дослідження історичного розвитку державного контролю у сфері земельних відносин дозволяє виділити такі етапи:

I етап (1991 – 1993 рр.) – характеризується особливими органами, які здійснювали державний контроль за використанням і охороною земель.

II етап (1994 – 1999 рр.) – характеризується створенням спеціального підрозділу, метою якого було здійснення державного екологічного контролю – Державної екологічної інспекції Мінекобезпеки України.

III етап (2000 – дотепер) – ознаменувався проведенням земельної реформи, реформою центральних органів виконавчої влади та створенням трьох органів державного контролю у сфері земельних відносин [20; 24].

Поряд з цим, нормативно-правова база, що регламентує порядок здійснення контролю за використанням та охороною земель, є недосконалою. По-перше, вона містить значну кількість бланкетних норм, які ускладнюють їх застосування й істотно знижують ефективність їх регулюючої сили. По-друге, є багато нечітких, безадресних формулювань й декларативних положень, які практично не впливають на здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. По-третє, деякі норми не мають відповідного механізму реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / [ред. кол. О.С. Мельничук (головний ред.) та ін.]. – К. : Наук. думка, 1985. Т. 2 : Д – Копці / [уклад. : Н.С. Родзевич та ін.]. – 1985. – 572 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
3. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [уклад. В. Яременко, О. Сліпушко]. – 2-е вид., випр. – К. : Аконт, 2007. – (Серія “Нові словники”). Т. 1 : А–К. – 926 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб. для вузов] / Бахрах Д.Н. – М. : Норма, 2002. – 443 с.
5. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Бандурка А.М. Административный процесс : учеб. [для вузов] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
8. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / Бандурка О.М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
9. Адміністративне право України : підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
10. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] /

- Гаращук В.М. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.
11. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР / М.С. Студеникина. – М. : Юрид. лит., 1987. – 108, [2] с.
 12. Заєць А. Конституційно-правові засоби обмеження держави контролю над владою / А. Заєць // Вісник Академії Правових наук. – 1998. – № 36. – С. 15-28.
 13. Журавський В. Парламентський контроль в Україні : проблеми нормативно-правового регулювання / В. Журавський // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 1 (14). – С. 11-20.
 14. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
 15. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
 16. Васильєв С.В. Земельна реформа в Україні: аналіз результатів і перспективи / С.В. Васильєв // Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету: Науково-теоретичний та науково-практичний журнал. – 2010. – № 1. – С. 152-155.
 17. Земельний кодекс України від 18.12.1990 № 561-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354 (втратив чинність).
 18. Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України : Положення, затверджене Указом Президента України від 10 лютого 1995 року // Екологія і закон. Екологічне законодавство України : у 2-х кн. / відповід. редактор В.І. Андрейцев. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – Кн. 1. – С. 138-145.
 19. Про Державну екологічну інспекцію : Положення затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 1998 року № 244 // Зібрання законодавства України. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. – 1998. – № 6. – Ст. 238.
 20. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки : Указ Президента України від 30.05.2001 № 372/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/372/2001>
 21. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
 22. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
 23. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 08.08.1995 № 720/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/720/95>
 24. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1085/2010>.