



О.М. Охотнікова

Доцент кафедри конституційного та адміністративного права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана, кандидат юридичних наук

О.В. Джуринський

Магістр Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана



ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ЯК ЗАПОРУКА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано механізм державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів у співвідношенні з підвищенням рівня інвестиційної привабливості в Україні. Наведено пропозиції щодо внесення змін до земельного законодавства України та запропоновано ефективний механізм державного контролю на сучасному етапі розвитку суспільних відносин.

***Ключові слова:** державний контроль, раціональне використання та охорона земельних ресурсів, механізм державного контролю, превентивна діяльність.*

Інвестування є важливим фактором розвитку матеріального виробництва за умов неспроможності здійснення власних капіталовкладень. Але нині окрім відсутності достатньої кількості коштів для забезпечення постійного зростання та підвищення продуктивності діяльності, пов'язаної з таким природним ресурсом та основним засобом виробництва, як земля, спостерігається хоча й регресивна, але все-таки значна

кількість порушень земельного законодавства. А це, звичайно, негативно впливає на інтерес і бажання потенційних інвесторів вкладати кошти в земельні ресурси, бо зумовлює підвищення ризику їхньої діяльності у вже й так ризикованій сфері, оскільки інвестиційна привабливість об'єкта формується в поєднанні внутрішніх і зовнішніх показників.

Тому пріоритетним напрямом діяльності держави щодо збільшення рівня інвестиційної привабливості має бути формування ефективного механізму державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів як головної функції державного управління, а також зменшення кількості порушень земельного законодавства.

Питанню державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів приділяли увагу у своїх працях Ф.Х. Адіханов, Г.В. Афанасьєв, І. Багрій, А.М. Мірошніченко, О.П. Світличний, А.М. Третяк, С.І. Хом'яченко.

Зокрема, С.І. Хом'яченко визначає державний контроль за використанням та охороною земель як сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до виконання правил і дотримання норм земельного законодавства та попередження земельних правопорушень, метою якого є забезпечення науково обґрунтованого, раціонального і ефективного використання та охорони земель [1, с. 29].

Контроль за використанням та охороною земель, на думку А.М. Мірошніченка, — це діяльність уповноважених суб'єктів із перевірки дотримання норм земельного законодавства, вжиття заходів щодо припинення його порушень та притягнення винних до юридичної відповідальності; він пов'язує цей контроль з функцією моніторингу, але зазначає, що для нього характерний владний вплив на порушників земельного законодавства [2, с. 47].

І. Багрій наголошує, що контроль за використанням і охороною земель — це врегульована правовими нормами діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань, спрямована на забезпечення раціонального використання та охорону земель [3, с. 76].

Відповідно до ст. 187 Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [4].

У ДСТ 26640-85 “Землі. Терміни та визначення” подано дещо розширене визначення цього поняття — це контроль за дотриманням міністерствами, відомствами, державними, кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями та установами, а також громадянами земельного законодавства, порядку використання земель, правильності ведення земельного кадастру і землеустрою з метою раціонального, ефективного використання і охорони земель [5].

У Законі України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” визначення поняття “державний контроль за використанням та охороною земель” не дається. Лише стаття 2 встановлює перелік завдань державного контролю за використанням та охороною

земель, в якому передбачено забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України, а також запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення [6]. Саме останнє завдання висвітлює превентивну функцію контролю за використанням земель на відміну від інших нормативно-правових актів у сфері земельних відносин.

Тому, на нашу думку, потрібно у ст. 1 “Визначення термінів” зазначеного закону дати визначення поняття “державний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів” і викласти цю частину ст. 1 у такій редакції: “Державний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів — це сукупність організаційно-правових заходів уповноважених органів, що здійснюються з метою додержання всіма учасниками земельних правовідносин земельного законодавства України”.

Отже, державний контроль здійснюється з метою раціоналізації використання земель і, відповідно, він є однією з найголовніших функцій державного управління, що передбачає забезпечення раціонального використання земельних ресурсів. Тому важливим аспектом є раціональне використання земель, тобто встановлення такого правового режиму окремих категорій земель, який, по-перше, відповідав би їхньому основному господарському призначенню і, по-друге, забезпечував би належне використання цих земель [7, с. 50].

Раціональне використання земель має включати такі основні напрями:

- *соціально-економічний* — відновлення оптимального стану земель, ґрунтів у поєднанні з заходами економічного стимулювання;
- *екологічний* — охорона земель від шкідливого впливу та здійснення його шляхом правового регулювання;
- *управлінський* — це державний, самоврядний і громадський контроль за раціональним використанням та охороною земель;
- *правовий* — відшкодування збитків землевласникам і землекористувачам та застосування до них заходів юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [7, с. 51].

Саме зазначені напрями в системній взаємодії формують інтегрований механізм, який створює сукупність мотивів землевласників і землекористувачів у забезпеченні не тільки раціонального використання та охорони земель, а й відтворення земельних ресурсів. Цей механізм має базуватися на концепції раціонального використання та охорони земельних ресурсів як основного національного багатства українського народу, на пріоритеті вимог екологічної безпеки у використанні землі, нормуванні й планомірному обмеженні впливу господарської діяльності на земельні ресурси, на відшкодуванні збитків, заподіяних порушенням законодавства про охорону земель, поєднанні заходів економічного стимулювання, передбачених главою 35 Земельного кодексу України, та юридичної відповідальності у галузі охорони земель [7, с. 51].

Забезпечення раціонального використання та охорони земель є одним із принципів земельного законодавства, який передбачено ст. 5 Земельного кодексу України та Законом України “Про охорону земель”.

Як зазначено у ДСТ “Землі. Терміни та визначення”, раціональне використання земель — це забезпечення всіма землекористувачами у процесі виробництва максимального ефекту під час утілення мети землекористування з урахуванням охорони земель і оптимальної взаємодії з природними факторами [5].

Крім того, як у Земельному кодексі України, так і в Законі України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” відсутнє визначення поняття “використання земель”.

Беручи до уваги зазначене, ми пропонуємо додати зміни до ст. 1 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” щодо визначення поняття “використання земель” і викласти це визначення в такій редакції: “Використанням земель є здійснення суб’єктами земельних правовідносин дій, спрямованих на вилучення корисних властивостей земельних ресурсів для задоволення потреб землевласників або інших осіб”.

Контроль за використанням та охороною земельних ресурсів хоча і є різними поняттями, але вони підпорядковані одній цілі — забезпеченню дотримання земельного законодавства та раціоналізації використання земель, у цьому і простежується кореляція цих понять. Різниця між ними полягає в предметі контролю. Так, контроль за використанням земель здійснюють щодо дій будь-яких суб’єктів земельних правовідносин, а контроль за охороною земель, з огляду на те, що саму охорону здійснюють уповноважені державні органи, — лише щодо дотримання земельного законодавства цими органами у виконанні ними своїх охоронних функцій.

Удосконалення механізму державного контролю є дуже важливою умовою для зменшення порушень земельного законодавства, бо саме контроль за дотриманням норм закону повинен передбачати не тільки перевірку стану земель, а й здійснення певних заходів, спрямованих на стимулювання перспективної правомірної поведінки — дотримання норм земельного законодавства суб’єктами земельних правовідносин незалежно від наявності органів контролю, а не їх маргінальної поведінки, що виробляється під страхом відповідальності, яка настає в результаті виявлення порушень.

Отже, такий контроль неможливий без співпраці контролюючих органів з органами державної влади, які здійснюють формування та реалізацію політики у сфері земельних відносин та координацію контролюючих органів у цій сфері. Тому останні можна зарахувати до учасників процесу контролю, який має включати кілька етапів, починаючи зі створення умов для недопущення виникнення правопорушень і завершуючи накладенням відповідних санкцій за такі порушення. Тобто контроль повинен передбачати певну стратегію, що дасть змогу підвищити його ефективність.

Основним органом, який здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, забезпечує реалізацію державної політики у сфері контролю в агропромисловому комплексі, є Державна інспекція сільського господарства України. Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель забезпечує Державна екологічна інспекція України. Контроль, що виконується цим органом,

має велике значення, оскільки його діяльність є однією із передумов збільшення обсягу інвестицій у цю сферу.

Також певні повноваження з контролю покладені на Державне агентство земельних ресурсів, серед яких, відповідно до п. 4 Указу Президента “Про Державне агентство земельних ресурсів”, слід виділити затвердження положень (статутів) підприємств і внесення змін до них [8], тому що не завжди порядок використання земель передбачено проектом землеустрою. Наприклад, ч. 6 ст. 35 Земельного кодексу України передбачає використання земельних ділянок садівницьких товариств відповідно до закону та статутів цих товариств [4]. Тому внесення змін до прийнятих статутів, що порушують норми земельного законодавства, також є формою контролю, що здійснюється з метою попередження таких порушень у майбутньому.

Для попередження порушень земельного законодавства здійснюють моніторинг земель, передбачений ст. 191 Земельного кодексу України та Положенням про моніторинг земель, затверджений постановою Кабінету міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661. Така система спостереження за станом земель є опосередкованим способом встановлення порушень фізичними та юридичними особами норм земельного законодавства. Таким чином, результати моніторингу є проявом діяльності цих осіб, пов’язаної з використанням земельних ресурсів, здійсненням прогнозу і забезпеченням попередження правопорушень. Крім того, це дає змогу застосувати заходи впливу на потенційних порушників, не допустити деградації земель і надати вказівку органам контролю щодо стимулювання правомірної поведінки ще на стадії формування. Тому моніторинг доцільно відносити до механізму здійснення державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів.

Відповідно до п. 3-1 Положення про моніторинг земель на локальному рівні моніторинг земель проводять районні, міські відділи, управління земельних ресурсів, на регіональному — Республіканський комітет земельних ресурсів АР Крим, обласні, Київське, Севастопольське міські головні управління земельних ресурсів, на національному — Державне земельне агентство України [9]. Отже, простежується взаємодія органів виконавчої влади у сфері контролю за використанням земельних ресурсів і необхідність взаємодії Державного земельного агентства із Державною сільськогосподарською інспекцією у створенні ефективного механізму контролю.

У ст. 9 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” зазначено, що державний контроль здійснюють шляхом: проведення перевірок, розгляду звернень юридичних і фізичних осіб, участі в роботі комісій під час прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об’єктів, які споруджують з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель, розгляду документації з землеустрою, пов’язаної з використанням та охороною земель, проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення [6].

Крім того, наголосимо на важливості взаємозв'язку функцій контролю та мотивації державного управління для ефективного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів.

Відповідно до ст. 10 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” державні інспектори, проводячи перевірки, мають такі повноваження: давати обов'язкові для виконання приписи з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства; складати акти перевірок або протоколи про адміністративні правопорушення; передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про дії, у яких вбачаються ознаки злочину; звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився, та інші повноваження відповідно до закону [6].

Але ж і в цьому нормативно-правовому акті не закріплено повноваження органів контролю стосовно взаємодії з іншими учасниками земельного контролю, що передусім стосується надання пропозицій та рекомендацій іншим органам державної влади.

Тому, на нашу думку, слід внести зміни до ст. 10 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” щодо превентивної діяльності органів контролю у взаємодії з іншими учасниками контролюючого процесу і викласти цю статтю в такій редакції: “Органи, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, мають право звертатися до органу державної влади, який здійснює формування та реалізацію політики у сфері земельних відносин, з пропозиціями щодо вдосконалення процесу контролю за використанням та охороною земельних ресурсів”.

Відповідно до ст. 238-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення органи державного контролю за використанням та охороною земель розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель. Від імені цих органів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право голова Державної сільськогосподарської інспекції, його перший заступник та заступник [10].

Отже, проаналізувавши чинне законодавство у сфері земельних відносин стосовно контролю за використанням та охороною земельних ресурсів, можна зробити висновок, що існує певний механізм діяльності спеціально уповноважених органів державної влади у сфері нагляду за дотриманням земельного законодавства, який потребує постійного вдосконалення. На цю обставину вказують показники статистичних даних щодо багатьох порушень земельного законодавства, які негативно впливають на появу потенційних інвесторів, зацікавлених у зменшенні порушень земельного законодавства та зниженні алеаторності їх інвестиційної діяльності.

Тому ми пропонуємо застосовувати механізм державного контролю, що складається з таких елементів:

— створення мотиваційних умов позитивної правомірної поведінки громадян (запобіжний контроль);

— передбачення порушень шляхом постійного спостереження, прогнозування, яке відбувається за допомогою моніторингу земель;

— процес контролю за діяльністю землевласників або землекористувачів підконтрольних об'єктів (перевірка, інспектування);

— встановлення наслідків порушення земельного законодавства (за протиправної поведінки — виявлення порушників, встановлення шкоди, спричиненої порушенням, вжиття заходів стосовно припинення порушення; а за правомірної поведінки — стимулювання на подальше виконання нормативних приписів).

Перший і другий елементи цього механізму мають бути взаємопов'язані, оскільки моніторинг прогнозує порушення норм земельного законодавства, а для недопущення таких порушень є необхідним мотиваційне реагування. Але воно все-таки повинно бути першим у механізмі здійснення контролю, хоча зазвичай є наслідком другого моніторингу. Забезпечення позитивної поведінки є найефективнішим у зменшенні порушень законодавства, і такі умови повинні потенційно створюватись, що, зрештою, може відтіснити інші елементи цього механізму і забезпечити появу правосвідомого суспільства. Описані мотиваційні умови для землекористувачів можна здійснити у взаємодії органів контролю з іншими органами державної влади — як виконавчої, так і законодавчої.

Останній елемент механізму (встановлення наслідків) передбачає як ретроспективну відповідальність, що виявляється в накладенні штрафів, відшкодуванні збитків, так і заохочення за добросовісне виконання норм, встановлених законом, що частково закріплено в гл. 35 Земельного кодексу України як економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель [4]. Поеднання таких заходів впливу відповідно до ст. 3 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” є одним із основних принципів здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [6]. Цей елемент безпосередньо впливає на перший, оскільки як відповідальність, так і мотивація до здійснення правомірної поведінки, — важлива умова підвищення суспільної правосвідомості. Взаємодіючи, ці два елементи створюють запобіжний контроль.

Для зменшення земельних правопорушень одним із напрямів контролю має бути посилення мотивації землекористувачів шляхом, наприклад, зменшення податкового тиску. Тому ми пропонуємо додати до п. 4.3 Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, в якому перераховано дії інспектора у випадку виявлення порушень земельного законодавства [11], відповідні заходи органів контролю щодо мотиваційної діяльності землевласників та землекористувачів, у такій редакції: “Якщо землевласник (землекористувач) дотримується вимог земельного законодавства у встановлений законом строк без впливу органів контролю, він має право на отримання податкових пільг, відповідно до ст. 281, 282 Податкового кодексу України, у зв'язку з чим інспектор видає припис про належне виконання землевласником (землекористувачем) своїх обов'язків”.

Також останній елемент цього механізму передбачає розробку програм раціоналізації та максимізації ефективності державного контролю, які оформлюють у звітах та подають до органів державної влади, останні ж формують і реалізують політику у галузі регулювання земельних відносин та затверджують загальнодержавні програми щодо використання і охорони земель, що зумовлює взаємодію цих органів.

Отже, підвищення інвестиційної привабливості, як свідчить Т. Зінченко, можливе за умови вдосконалення системи земельних відносин і землекористування, яка б сприяла зростанню обсягів конкурентоспроможного виробництва, і одночасно зниження собівартості та підвищення рентабельності окремих видів продукції [12, с. 179].

Звернімо увагу і на такі чинники рівня інвестиційної привабливості, як процедура реєстрації, тарифи, корупція та державні гарантії, стосовно яких також має здійснюватись державний контроль, оскільки потенційні інвестори зацікавлені в зменшенні кількості дозвільних документів, встановленні розумних тарифів та наданні державних гарантій.

Можна зробити такі висновки: необхідним є механізм державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів, який складається з описаних вище елементів. Також потрібно законодавчо закріпити визначення понять “контроль за використанням та охороною земельних ресурсів” та “використання земельних ресурсів”, які ми запропонували.

Органи контролю обов’язково повинні мотивувати землевласників і землекористувачів дотримуватись законодавства, і ці функції, на нашу думку, потрібно законодавчо закріпити. Та, безперечно, однією з головних умов підвищення рівня інвестиційної привабливості є виконання екологічних вимог, що запобігає деградації та забрудненню земель. Тому саме ефективний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів підвищить рівень інвестиційної привабливості у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Хом’яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С.І. Хом’яченко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2004. — 207 с.
2. Аксьонов О.В. Сутність державного контролю за раціональним використанням і охороною земель / О.В. Аксьонов // Держава та регіони. — 2012. — № 2. — С. 47—51. (Серія “Державне управління”).
3. Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юрид. журнал. — 2010. — № 12. — С. 76—78.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2002. — № 3—4. — Ст. 27.
5. Земли. Термины и определения. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84), утвержден постановлением Государственного комитета СССР по стандартам 28.10.1985 № 3453 [Эл. ресурс]. — Режим доступа: <http://rada.gov.ua>.
6. Закон України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19.06.2003 № 963-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 39. — Ст. 350.
7. Світличний О.П. Раціональне використання та охорона земельних ресурсів / О.П. Світличний // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 1. — С. 50—52.

8. Указ Президента України “Про Державне агентство земельних ресурсів України” від 08.04.2011 № 445/2011 [Ел. ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про моніторинг земель” від 20.08.1993 № 661 [Ел. ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

11. Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах “Про затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель” від 12.12.2003 № 312 [Ел. ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

12. *Зінченко Т.Є.* Інвестиційна привабливість земельних ресурсів агломераційних систем [Ел. ресурс] / Т.Є. Зінченко // Інноваційна економіка. — 2012. — № 4. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.

Надійшла до редакції 24.01.2014

Охотникова Е.Н., Джурицкий А.В. *Эффективность государственного контроля над использованием и охраной земельных ресурсов как залог повышения уровня инвестиционной привлекательности.*

В статье анализируется механизм государственного контроля над использованием и охраной земельных ресурсов в соотношении с повышением уровня инвестиционной привлекательности в Украине. Приведены предложения относительно внесения изменений в земельное законодательство Украины и предложен эффективный механизм государственного контроля на данном этапе развития общественных отношений.

Ключевые слова: государственный контроль, рациональное использование и охрана земельных ресурсов, механизм государственного контроля, превентивная деятельность.

Okhotnikova O.M., Dzhurynskiy O.V. *Efficiency of government control over using and preservation of agrarian resources as a guarantee of improving the investment appeal.*

In this article the mechanism of government control over using and preservation of agrarian resources is analyzed in correlation with improving of investment appeal level in Ukraine. Also suggestions concerning making alterations in agrarian legislation of Ukraine are presented and efficient mechanism of government control at this stage of public relations development is proposed.

Keywords: government control, rational using and preservation of agrarian resources, the mechanism of government control, prevention.