

Д. В. БУСУЙОК

Діана Вікторівна Бусуйок, кандидат юридичних наук, ст. науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД

Сучасному правовому регулюванню здійснення контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель притаманна ціла низка недоліків. Їх наявність ставить під сумнів можливість держави в особі органів виконавчої влади гарантувати права на землю, належний якісний стан земель тощо.

Існує багато органів виконавчої влади, які здійснюють контрольні повноваження. Їхній правовий статус чітко не визначений. Відбувається дублювання повноважень цих органів. Не має єдиного контролюючого органу виконавчої влади у сфері забезпечення раціонального використання та охорони навколишнього природного середовища. У цій сфері спостерігається двовладдя Міністерства екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) та Міністерства аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України).

Політизація земельного питання, боротьба за владу та можливість розпоряджатись таким природним ресурсом як земля призвело до підпорядкування Державного агентства земельних ресурсів України (Держземагентства України) Мінагрополітиці України. У Мінагрополітики України відбувається поєднання функцій господарського використання земель сільськогосподарського призначення та контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони усіх категорій земель. Це може призвести до переваги галузевого, відомчого підходу над міжгалузевим, міжвідомчим підходом під час здійснення контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Відсутній ефективний та функціональний самоврядний та громадський контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Процедури та форми здійснення органами виконавчої влади контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель належним чином не врегульовані у законодавстві.

Ці недоліки є свідченням відсутності комплексного підходу до правового регулювання державного контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Питання правового регулювання здійснення контролю досліджували представники науки адміністративного¹, екологічного² та земельного права³. Наявним дослідженням бракує системного підходу до визначення поняття державного контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

На думку представників науки адміністративного права, контроль може бути і самостійним явищем, і складовою частиною іншого явища чи системи, а тому може бути виділений і як самостійний вид діяльності держави, і як функція законодавчої, виконавчої та судової влади⁴. Екологи досліджують екологічний контроль в статичі та в динаміці⁵. Спираючись на наявні розробки та приписи земельного законодавства можна прийти до наступних висновків щодо поняття державного контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Діяльність органів державної влади з реалізації їхніх контрольних повноважень щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель можна розглядати в статичі та в динаміці. у статичі державний контроль – це окремо взяті функції відповідних органів державної влади зі здійснення контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. у динаміці державний контроль – це елемент організаційного механізму контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

У юридичній літературі вказується на окремі види контролю, які мають переважати над іншими, зокрема самоврядний контроль⁶. Ми вважаємо, що має переважати системний підхід до формування організаційного механізму контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Цей механізм має охоплювати усі види контролю: державний контроль, у тому числі відомчий контроль, самоврядний та громадський контроль, а також самоконтроль. Механізм контролю не повинен представляти со-

бою звичайне сумарне об'єднання перерахованих видів контролю. Суб'єкти контролю мають взаємодіяти, координувати свої дії, тим самим створюючи цілісну систему контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Державний контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель провадиться органами державної влади. Згідно Конституції України органами державної влади є органи законодавчої, виконавчої та судової влади. За цими органами закріплені цілий ряд контрольних повноважень⁷. У науці адміністративного права розрізняють широке та вузьке розуміння контролю⁸. Державний контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель доцільно також розглядати в широкому та у вузькому розумінні. У широкому розумінні державний контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель – це діяльність органів державної влади до яких відносяться органи законодавчої, виконавчої та судової влади з реалізації закріплених за ними контрольних функцій.

За органами виконавчої влади контрольні повноваження закріплені об'єктивно. Ці органи повинні здійснювати не лише дії з реалізації норм права, а й перевіряти чи відповідає поведінка відповідних суб'єктів приписам, закріпленим у законодавстві. Без цього неможливо визначити чи була реалізована належним чином норма права, причини її неналежної реалізації, тощо. Контрольні повноваження в тій чи іншій мірі закріплені за всіма органами виконавчої влади. Проте, виходячи з того, що контроль може виступати самостійним видом державної діяльності⁹, у системі органів виконавчої влади функціонують спеціальні контролюючі органи. Отже, у вузькому розумінні державний контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель – це діяльність спеціальних контролюючих органів виконавчої влади з реалізації їхніх контрольних повноважень.

Органи виконавчої влади мають забезпечувати розвиток відповідних галузей економіки нашої країни. Територіальним базисом, а в деяких випадках засобом та предметом праці для цих галузей економіки виступає земля. Отже, органи виконавчої влади галузевої компетенції мають бути зацікавлені не лише у високих економічних показниках, а й у дотриманні належного стану використання земельних ділянок. Цього можна досягнути закріпивши за галузевими органами виконавчої влади контрольні функції у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель поряд з іншими їхніми управлінськими функціями. Такий контроль є відомчим контролем. Отже, контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель, який провадиться міністерствами та відомствами у межах певної сфери суспільних відносин є відомчим контролем.

Державний контроль домінує в порівнянні з іншими видами контролю. Висловлюються думки про необхідність запровадження жорсткої виконавчої вертикалі¹⁰. Запропоновані теоретичні положення реалізуються на практиці. Спостерігається централізація контрольної діяльності з елементами відомчості. Принаймні чисто технічно існують спеціальні органи виконавчої влади, які мають виконувати контрольні повноваження¹¹. При цьому контрольна діяльність органів місцевого самоврядування та громадських інспекторів є незначною та малоефективною. Це знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та громадськості під час вирішення питань з: перерозподілу та обороту земель, планування їх використання, залучення інвестицій у сільське господарство, тощо.

Ми вважаємо, що домінуюче положення державного контролю в порівнянні з іншими видами контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель не може забезпечити належний якісний стан земель. На державу, в особі її органів не можна покласти усю відповідальність за гарантування дотримання вимог земельного законодавства. Побудова демократичної держави, плюралізм форм власності на землю, поступове запровадження ринку земель товарного сільськогосподарського виробництва вимагає розподілу такої відповідальності з суб'єктами в інтересах яких ці кардинальні зміни відбулись, а саме з територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, власниками земельних ділянок та їх користувачами. Це вимагає децентралізації контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель та активного розвитку самоврядного контролю, громадського контролю та самоконтролю.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель чітко не визначені¹². Необхідно посилити роль цих органів під час здійснення контролю у цій сфері суспільних відносин. Варто передати органам місцевого самоврядування частину контрольних повноважень від спеціальних органів виконавчої влади. До предмету контрольної діяльності органів місцевого самоврядування слід віднести не лише землі приватної та комунальної власності, а і землі державної форми власності¹³.

Громадський контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах¹⁴. Зведення суб'єктів проведення громадського контролю до громадських інспекторів також відбувається у галузі охорони навколишнього природного середовища¹⁵.

Земля є складовою частиною навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим громадський контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель можна розглядати як різновид громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. Беручи за основу наявні у спеціальній літературі пропозиції з удосконалення правового регулювання громадського екологічного контролю¹⁶ можна запропонувати наступні заходи з удосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Громадський контроль у

сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель доцільно розглядати у двох аспектах, а саме, у вузькому та в широкому розумінні. У вузькому розумінні громадський контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель – це контроль, який здійснюється громадськими інспекторами, які діють на підставі спеціального положення, затвердженого відповідним органом виконавчої влади. У широкому розумінні громадський контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель – це контроль, який здійснюється громадянами, громадськими об'єднаннями та громадськими інспекторами відповідно до законодавства. Громадський контроль є діяльністю громадян, об'єднань громадян¹⁷ та громадських інспекторів, наділених відповідними повноваженнями, спрямованими на перевірку дотримання земельного законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами, а також на попередження, виявлення і усунення правопорушень. Формами громадського контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель можуть бути: контроль, який здійснюється громадськими інспекторами, участь громадських об'єднань у перевірках спеціальних уповноваженими державними органами дотримання підприємствами, установами, організаціями земельного законодавства.

Висловлюється думка, що за своєю юридичною природою громадський контроль за використанням та охороною земель є спорідненим із самоврядним контролем у даній сфері суспільних відносин, який безпосередньо відображає інтереси членів територіальних громад сіл, селищ і міст¹⁸. Вважаємо, що громадський контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель є самостійним видом контролю. Цей вид контролю не є спорідненим із самоврядним контролем або додатком до самоврядного чи державного контролю. Здійснюючи цей вид контролю, громадяни реалізують закріплені в Конституції України права та свободи людини та громадянина, а саме право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право вільного доступу до інформації про стан довкілля, тощо. З метою забезпечення громадськості об'єктивною інформацією про якісний стан земель мають існувати незалежні від державного та самоврядного контролю механізми. Одним з таких механізмів, на нашу думку, має стати механізм громадського контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Для того, щоб громадські інспектори були незалежними та уникали тиску під час здійснення ними своїх контрольних повноважень, положення на підставі якого вони мають діяти повинно затверджуватись не центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах, а Кабінетом Міністрів України.

З тим, щоб звести незручності у роботі суб'єктів, діяльність яких підлягатиме перевірці до мінімуму під час провадження контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель варто застосовувати заходи публічно – приватного партнерства. На нашу думку, таке партнерство має передбачати проведення одночасно державного та/або самоврядного, а також громадського контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Ці положення мають знайти своє закріплення в чинному законодавстві, зокрема в Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI¹⁹.

Громадяни та юридичні особи стали власниками земельних ділянок порівняно зовсім недавно. Земельні ділянки почали активно включатись у господарський оборот на початку 90-х років. Законодавець закріпив за володільцями земельних ділянок не лише права щодо вилучення корисних властивостей землі, а й обов'язки щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель. Землевласникам та землекористувачам потрібно навчитись дбайливо ставитись до землі та контролювати себе. Різновидами самоконтролю може стати господарський, виробничий або корпоративний контроль. Належний стан земель є гарантією їх ефективного використання згідно цільового призначення. У першу чергу ті, хто володіють землями мають бути зацікавлені в збереженні належного стану земель та підвищенні їх якості. Досягнути цього можна за допомогою запровадження земельного самоконтролю. Він має провадитись власниками та користувачами земельних ділянок, або на їх замовлення відповідними суб'єктами (аудиторами). Результати самоконтролю повинні відображатись у відповідних звітах, використовуватись для потреб землевласників або землекористувачів та/або подаватись відповідним органам. Ці звіти можуть бути використані для формування змісту державного земельного кадастру.

Наука земельного права²⁰ та земельне законодавство Російської Федерації передбачає наявність виробничого земельного контролю (ст. 73 Земельного кодексу Російської Федерації (ЗК РФ)²¹. Вітчизняне ж законодавство врегулює проведення лише виробничого екологічного контролю²².

Окрім виробничого екологічного контролю чинне законодавство передбачає можливість проведення екологічного аудиту²³. Беручи до уваги зміст правового регулювання екологічного аудиту різновидом земельного самоконтролю також може стати земельний аудит як документально оформлений системний незалежний процес оцінювання якісних характеристик земельних ділянок, що включатиме збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи земельного управління та інформації з цих питань вимогам земельного законодавства.

Існує дві концепції змісту влади. Одна з них проголошує ідею розподілу влади. Цю концепцію розробляв Джон Локк, Ш. Монтеск'є. Інша концепція базується на засадах єдності влади. Її відстоювали Жан-Жак Руссо, Гегель²⁴. Ми підтримаємо концепцію єдності влади відповідно до якої різні види державної влади є лише різними проявами одного цілого. Отже, можна говорити, що контрольна діяльність у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель є функцією єдиної за своїм змістом державної влади. Ця функція представляє собою державний контроль. Він притаманний кожній з гілок влади та здійснюється си-

стемою відповідних органів державної влади. Окрім державного контролю існує самоврядний та громадський контроль. Існує потреба в запровадженні земельного самоконтролю. Викладені види контролю мають складати єдине ціле, залишаючись при цьому самостійними видами контролю, які взаємодіють між собою з метою комплексного забезпечення раціонального використання та охорони земель. Найявні види контролю мають доповнювати один одного. Це зроблено для того, щоб державний контроль не став єдиним джерелом інформації про стан дотримання земельного законодавства в Україні. Конституція України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля, а також право на її поширення. З тим, щоб громадяни у різних організаційних формах могли скористатись цим правом поряд з державним контролем запроваджений самоврядний та громадський контроль. Такі види контролю як державний контроль, у тому числі відомчий контроль, самоврядний контроль, громадський контроль та самоконтроль, а також заходи взаємодії між суб'єктами здійснення цих видів контролю мають бути передбачені в Законі України «Про контроль за використанням та охороною земель». Цей Закон може бути прийнятий на основі вже діючого Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963 – IV²⁵ з внесенням відповідних змін до ЗК України.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження визначено поняття державного контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель в статичній та динамічній; в широкому та у вузькому розумінні. Встановлено поняття відомчого, громадського контролю та самоконтролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Вважаємо за доцільне децентралізувати контроль у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель та активно розвивати самоврядний, громадський контроль та самоконтроль. Формування організаційного механізму контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель має відбуватись на умовах системного підходу, – охоплення, взаємодії та координації усіх видів контролю: державного контролю, у тому числі відомчого контролю, самоврядного та громадського контролю, а також самоконтролю.

Запропоновані положення сприятимуть удосконаленню поняття державного контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

¹ Аппарат государственного управления: интересы и деятельность / [Сиренко В. Ф., Онищук Н. В., Аверьянов В. Б. и др.]. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 125–138; *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К.: Наукова думка, 2004. – 302 с.; *Банчук О. А.* Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / Банчук О. А. – К.: Конус-Ю, 2009. – 272 с.; *Городецька І. А.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. А. Городецька. – К., 2010. – 19 с.; *Лунев А. Е.* Государственный контроль в СССР / Лунев А. Е. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1951. – 81 с.; *Тарасов А. М.* Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля / А. М. Тарасов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 15–25;

² *Андреева О. А.* О правовом регулировании экологического аудита в Республике Беларусь / О. А. Андреева // Правовое обеспечение инновационного развития экономики Республики Беларусь: материалы Международной научно – практической конференции (Минск, 21–22 октября 2010 г.) / Белорусский государственный университет, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Институт переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета. – Минск: Позитив – центр, 2010. – С. 460–462; *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки: навчальний та науково-практичний посібник / Андрейцев В. І. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 257–284; *Андрейцев В. І.* Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов / Андрейцев В. І. – К.: Будивельник, 1990. – 168 с.; *Бабенко В. І.* Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація: навчальний посібник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Бабенко, М. В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.; *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / Голиченков А. К. – М.: Издательство Московского университета, 1992. – 160 с.; *Головкін О. В.* Інспектування як форма державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні / О. В. Головкін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 3. – С. 233–236; Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / [Шемшученко Ю. С., Малышева Н. Р., Ерофеев Н. И. и др.]; отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Наукова думка, 1990. – 280 с.; *Грицан О.* Організаційно-правове забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною надр в умовах входження України до складу Російської Імперії (кінець XIX – початок XX ст.) / О. Грицан // Право України. – 2009. – № 4. – С. 175–178; *Грицан О. А.* Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. А. Грицан. – К., 2009. – 16 с.; *Гурська Г. А.* Правові засади організації та здійснення екологічного аудиту в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Г. А. Гурська. – К., 2010. – 20 с.; Екологічний контроль: питання теорії і практики / [Шемшученко Ю. С., Малышева Н. Р., Гетьман А. П. та ін.]. – К.: Малий видавничий центр Вищої школи права при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 111 с.; *Лунев А. Е.* Природа, право, управление / Лунев А. Е. – М.: Наука, 1981. – 269 с.; *Мороз Г. В.* Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Г. В. Мороз. – К., 2006. – 20 с.; *Мороз Г. В.* Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля / Мороз Г. В. – Івано-Франківськ, 2008. – 168 с.; *Мунтян В. Л.* Правові проблеми раціонального природокористування / Мунтян В. Л. – К.: Видавництво Київського університету, 1973. – 182 с.; Правовые проблемы экологического контроля: тезисы докладов республиканской научно-практической конференции, 9 декабря 1991 года, Киев / Общество «Знание» Украины, Республиканский Дом экономической и научно-тех-

нической пропаганды, Министерство охраны окружающей природной среды Украины, Институт государства и права АН Украины. – К.: Общество «Знание» Украины, 1991. – 36 с.; Право и демократия: сборник научных трудов. Специальный выпуск / [Макарова Т. И., Лаевская Е. В., Лизгаро В. Е. и др.]. – Минск: Издательский центр БГУ, 2006. – С. 182, 259.; Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Шемшученко Ю. С. – К.: Наукова думка, 1976. – 276 с.; Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. Б. Федоровська. – К., 2007. – 19 с.; Хаустов Д. В. Природоресурсное лицензирование: теория правового регулирования / Д. В. Хаустов // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 2004. – № 5. – С. 67–93.

³ Башмаков Г. С. Теоретическая конференция по правовым проблемам науки управления / Г. С. Башмаков // Советское государство и право. – 1966. – № 6. – С. 48–49; Городецька І. Напрями вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель / І. Городецька // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 12. – С. 215–219; Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. С. Кичиліук. – К., 2007. – 19 с.; Козырь М. И. Государственное управление земельным фондом в СССР / М. И. Козырь // Советское государство и право. – 1968. – № 8. – С. 54–55; Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. Д. Кравченко. – К., 2010. – 16 с.; Литвинець В. М. Право територіальної громади села на землю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. М. Литвинець. – К., 2011. – 17 с.; Світличний О. Роль самоврядного контролю при використанні й охороні земельних ресурсів / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 10. – С. 93–96.; Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. І. Хом'яченко. – К., 2004. – С. 5; Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.06 / Світлана Іванівна Хом'яченко. – К., 2004. – 207 с.

⁴ Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К.: Наукова думка, 2004. – С. 40.

⁵ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / Голиченков А. К. – М.: Издательство Московского университета, 1992. – С. 37, 73.

⁶ Світличний О. Роль самоврядного контролю при використанні й охороні земельних ресурсів / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 10. – С. 93–96.

⁷ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁸ Андрійко О. Ф. Вказана праця. – С. 12.

⁹ Там само. – С. 32.

¹⁰ Там само. – С. 44.

¹¹ Указ Президента України «Про Державну інспекцію сільського господарства України» від 13 квітня 2011 року № 459/2011 // Офіційний вісник України. – 26.04.2011. – № 29. – Стор. 302; Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 26.04.2011. – № 29. – Стор. 272.

¹² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170; Світличний О. Роль самоврядного контролю при використанні й охороні земельних ресурсів / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 10. – С. 93–96.

¹³ Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. І. Хом'яченко. – К., 2004. – С. 13.

¹⁴ Земельний кодекс України від 7 серпня 2001 року 2768 – III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

¹⁵ Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

¹⁶ Екологічний контроль: питання теорії і практики / [Шемшученко Ю. С., Малишева Н. Р., Гетьман А. П. та ін.]. – К.: Малий видавничий центр Вищої школи права при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – С. 93–99.

¹⁷ Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року № 2460 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

¹⁸ Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. І. Хом'яченко. – К., 2004. – С. 13.

¹⁹ Закон України «Про державно – приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

²⁰ Иконницкая И. А. Земельное право Российской Федерации: учебник / Иконницкая И. А. – М.: Юристъ, 2002. – С. 19–191.

²¹ Крассов О. И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Крассов О. И. – М.: Юристъ, 2002. – С. 499–500.

²² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 року № 391 // Офіційний вісник України. – 16.04.1998. – № 13. – Стор. 91.

²³ Закон України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 року № 1862-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

²⁴ Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К.: Наукова думка, 2004. – С. 33–34.

²⁵ Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року № 963 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

Резюме

У статті проведено дослідження поняття державного контролю у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Застосований системний підхід.

Ключові слова: земля, державний контроль, відомчий контроль, самоврядний контроль, громадський контроль, самоконтроль.

Резюме

В статье проведено исследование понятия государственного контроля в сфере обеспечения рационального использования и охраны земель. Применен системный подход.

Ключевые слова: земля, государственный контроль, ведомственный контроль, муниципальный контроль, общественный контроль, самоконтроль.

Summary

The concept of state control in the field of providing land rational usage and protection has been conducted in the article. Systemic of approach has been applied.

Key words: land, state control, departmental control, municipal control, public inspection, self-control.

Отримано 20.01.2012

Л. В. РИШКОВА

Людмила Валеріївна Ришкова, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Кримського юридичного інституту Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ОСОБЛИВО ЦІННИХ ЗЕМЕЛЬ
ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

Одним з пріоритетних завдань земельної реформи в Україні є перерозподіл земельних ресурсів, що неминуче призводить до збільшення власників і користувачів земельних ділянок. Тому на перший план виходять питання охорони земель від необґрунтованого переведення з однієї категорії, що суттєво обмежує або зовсім забороняє господарську діяльність до категорій земель, правові норми щодо охорони яких таких обмежень не містять, в тому числі при вилученні (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб. Для запобігання такому явищу Земельний кодекс України (далі – ЗКУ)¹ закріпив перелік особливо цінних земель, вилучення (викуп) яких для суспільних потреб можливе лише у виключному випадку та за спеціальною процедурою. Проте земельне законодавство не містить визначення терміна «особливо цінні землі» й не розкриває його правових ознак, що є необхідною умовою правильного застосування відповідних норм законодавства й забезпечення належної охорони цих земель.

Пристаючи до визначення поняття та характеристики особливо цінних земель, слід підкреслити, що чинне земельне законодавство широко оперує терміном «особливо цінні землі». Але його поняття в законах, у тому числі у ЗКУ, відсутнє. Це часто створює невизначеність з вирішення питання про те, які землі вважати особливо цінними та які особливості їх правового регулювання. Окрім терміна «особливо цінні землі», який застосовується в земельному законодавстві, екологічне законодавство вживає подібні терміни. Так, Закон України «Про курорти»² використовує термін «особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси», що визначає як ресурси, що рідко (не часто) зустрічаються на території України, мають обмежене поширення або невеликі запаси у родовищах та є особливо сприятливими і ефективними для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань (ст. 1). Чинний Закон України «Про екологічну мережу України»³ оперує терміном «природні об'єкти, що мають особливу цінність». До цих об'єктів він відносить природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність. Окрім терміна «особливо цінні землі» ЗКУ оперує терміном «особливо цінні природні об'єкти». Так, згідно зі ст. 112 ЗКУ охоронні зони створюються навколо особливо цінних природних об'єктів, об'єктів культурної спадщини з метою охорони і захисту їх від несприятливих антропогенних