

11. Чехович С.Б. Элементарный курс миграционного права Украины: конспект лекций : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2004. 216 с.
12. Юртаева К.В. Сучасні тенденції нелегальної міграції в Україні. *Фонові для злочинності явища: запобігання та протидія* : збірник тез доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (27 квіт. 2018 р., м. Харків) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2018. Ст. 118–119.

References:

1. Chekhovych S.B. (2004). *Elementarnyi kurs mihratsiinoho prava Ukrainy : Konspekt leksii [Elementary course of migration law of Ukraine: Lecture notes]*. Kyiv: MAUP, 205–210 [in Ukrainian]
2. Denysiuk S.F. (2008). Napriamky rozvytku mihratsiinoi polityky v Ukraini [Directions of development of migration policy in Ukraine]. *Forum prava – Law Forum*, 3, 111–115. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>.
3. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs (2012). *Administratyvno-pravove rehuliuвання mihratsiinykh protsesiv [Administrative and legal regulation of migration processes]*. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. P. 326 [in Ukrainian]
4. Drakokhrust T.V. (2019). Subiekty formuvannya derzhavnoi mihratsiinoi polityky: spetsyfika yikh kompetentsii ta povnovazhen [Subjects of formation of the state migration policy: specifics of their competence and powers]. *Yurytsprudentsiia – Jurisprudence*, 38. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.38.15>.
5. Jurtajeva K.V. (2018). Suchasni tendenciji nelegal'noji mighraciji v Ukraini [Current trends in illegal migration in Ukraine]. *Fonovi dlja zlochynnosti javyshha: zapobighannya ta protydija – Background for crime phenomena: prevention and counteraction*. Kharkiv : KhNUVS, 118–119 [in Ukrainian]
6. Kryvec'kyj O. (2020). *Zakonoproekt pro "zlodijiv v zakoni" [Bill on "thieves in law"]*. Centr doslidzhenj social'nykh komunikacij NBUV SIAZ NJuB FPU [in Ukrainian]
7. Levkovskiy, V.F (2007). Nelegalna mihratsiia – zahroza natsionalnoi bezpetsi Ukrainy [Illegal migration is a threat to Ukraine's national security]. *Borotba z orhanizovanoi zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka) – Fight against organized crime and corruption (theory and practice)*, 16, 89–98 [in Ukrainian]
8. Malynovska O.A. (2018). *Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukraïnski realii [Migration policy: global context and Ukrainian realities]*. Kyiv. P. 472 [in Ukrainian]
9. Martianova R.A (2018). Udoskonalennja naprjamkiv mighracijnoi polityky u sferi protydiji nelegal'noj mighraciji [Improvement of migration policy in the field of combating illegal migration]. *Publichne upravlinnja i administruvannja v Ukraini – Public Administration in Ukraine*, 7, 70–76 [in Ukrainian]
10. Olefir V.I. (2005). Derzhavna mihratsiina polityka Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi aspekt) [State migration policy of Ukraine (organizational and legal aspect)]. *Doctor's thesis* [in Ukrainian]
11. Palahaniuk O. (2014). Analiz mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання nelegalnoi mihratsii v Ukraini u pratsiakh suchasnykh doslidnykiv [Analysis of mechanisms of state regulation of illegal migration in Ukraine in the works of modern researchers]. *Derzhavne upravlinnja ta mistseve samovriaduvannja – Public administration and local self-government*, 83–91 [in Ukrainian]
12. Solomko Yu. Yu. (2014). Okremi problemy poperedzhennja zlochynnosti mihrantiv [Some problems of crime prevention of migrants]. *Pravo i suspilstvo – Law and society*, 1, 201–205 [in Ukrainian]

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.5.3.17>

KONTROLA JAKO FORMA RZĄDOWEJ REGULACJI OCHRONY I UŻYTKOWANIA GRUNTÓW

Oleksandr Nechyporenko

*doktor nauk ekonomicznych, docent,
zastępca dyrektora ds. naukowych*

Narodowego Centrum Naukowego „Instytut Gospodarki Rolnej” (Kijów, Ukraina)

ORCID ID: 0000-0002-1080-5633

Alina Matviienko

*pracownik naukowy Wydziału Stosunków Rolnych i Zarządzania Przyrodą
Narodowego Centrum Naukowego „Instytut Gospodarki Rolnej” (Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0003-2872-4249

alina.pet.ma@gmail.com

Adnotacja. Racjonalne wykorzystanie i ochrona zasobów ziemi wymagają odpowiedniej regulacji państwowej, przy czym decydującym instrumentem jest kompleksowa i systematyczna kontrola zgodności z odpowiednimi wymogami regulacyjnymi. W artykule ujawniono aktualny stan nadzoru (kontroli) nad użytkowaniem i ochroną gruntów na Ukrainie,

zbadano funkcjonalne obowiązki uprawnionych organów władzy w zakresie jego lepszej realizacji. Przeanalizowano podstawowe zasady ochrony gruntów w krajach Unii Europejskiej. Określono główne wady systemu nadzoru państwowego i niedoskonałość uregulowania legislacyjnego kontroli samorządowej i społecznej na Ukrainie. W celu dalszej poprawy regulacji państwowej ochrony i racjonalnego użytkowania gruntów zaproponowano podstawowe kierunki poprawy organizacji i prowadzenia państwowego, samorządowego i publicznego nadzoru (kontroli) w zakresie zgodności z wymogami prawa rolnego, które przewidują przede wszystkim powrót Państwowej Inspekcji Kontroli Użytkowania i Ochrony Gruntów, rozszerzenie odpowiednich uprawnień władz lokalnych i utworzenie organizacji społecznej.

W pracy wykorzystano następujące metody poznania naukowego: porównawczo-historyczne, monograficzne, abstrakcyjno-logiczne, graficzne i uogólnienia systemowego.

Słowa kluczowe: stosunki rolne, państwowa regulacja ochrony i użytkowania gruntów, państwowa kontrola użytkowania i ochrony gruntów, kontrola samorządowa, kontrola publiczna, ochrona gruntów.

CONTROL AS A FORM OF STATE REGULATION OF LAND PROTECTION AND USE

Oleksandr Nechyporenko

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,

Deputy Director on Scientific Work

National Scientific Centre "Institute of Agrarian Economics" (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0002-1080-5633

Alina Matviienko

Research Fellow at the Department of Land Relations and Environmental Management

National Scientific Centre "Institute of Agrarian Economics" (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0000-0003-2872-4249

alina.pet.ma@gmail.com

Abstract. Rational use and protection of land resources require proper state regulation, and the determining tool is comprehensive and systematic control over compliance with relevant legal requirements. The article reveals the current state of supervision (control) over the use and protection of land in Ukraine, considers the functional responsibilities of the authorized authorities for its quality implementation. The basic principles of land protection in the countries of the European Union are analyzed. The main shortcomings of the system of state supervision and imperfection of the legislative regulation of self-government and public control in Ukraine are identified. To further improve the state regulation of land protection and rational use, the basic directions of improving the organization and conduct of state, self-government and public supervision (control) over compliance with land legislation, which provide for the restoration of the State Inspectorate for Land Use and Protection, expanding the powers of bodies local self-government and the creation of a public organization.

The following methods of scientific cognition are used in the work: comparative-historical, monographic, abstract-logical, graphic and system generalization.

Key words: land relations, state regulation of land protection and use, state control over land use and protection, self-government control, public control, land protection.

КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Олександр Нечипоренко

доктор економічних наук, доцент,

заступник директора з наукової роботи

Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0002-1080-5633

Аліна Матвієнко

науковий співробітник відділу земельних відносин та природокористування

Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» (Київ, Україна)

ORCID ID: 0000-0003-2872-4249

alina.pet.ma@gmail.com

Анотація. Рациональное использование и охрана земельных ресурсов требуют надлежащего государственного регулирования, визначальным инструментом якого є всебічний і систематичний контроль за дотриманням відповідних нормативно-правових вимог. У статті розкрито сучасний стан нагляду (контролю) за використанням та охороною земель в Україні, розглянуто функціональні обов'язки уповноважених органів влади щодо його якісного здійснення. Проаналізовано основні засади охорони земель у країнах Європейського союзу. Визначено основні недоліки системи державного нагляду та недосконалість законодавчого врегулювання самоврядного та громадського контролю в Україні. Для подальшого вдосконалення державного регулювання охорони й раціонального викорис-

тання земель запропоновані базові напрями поліпшення організації та проведення державного, самоврядного та громадського нагляду (контролю) за дотриманням вимог земельного законодавства, які передбачають насамперед відновлення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель, розширення відповідних повноважень органів місцевого самоврядування та створення громадської організації.

У роботі використано такі методи наукового пізнання: порівняльно-історичний, монографічний, абстрактно-логічний, графічний і системного узагальнення.

Ключові слова: земельні відносини, державне регулювання охорони й використання земель, державний контроль за використанням і охороною земель, самоврядний контроль, громадський контроль, охорона земель.

Вступ. Аграрний сектор економіки України має значний земельно-ресурсний потенціал. За даними Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, площа земель сільськогосподарського призначення становить 42,7 млн га, із них ріллі – 32,5 млн га. За площею зазначених угідь із розрахунку на одного мешканця країна знаходиться попереду більшості розвинених держав світу, проте актуальною залишається проблема підвищення ефективності використання цього потенціалу. Більше того, через недотримання законодавчих вимог екологічного характеру й обмежень землекористування спостерігаються активні процеси деградації земель. Продовжується малоконтрольоване інтенсивне використання земель, відбувається мінералізація гумусового горизонту, зростають масштаби водної та вітрової ерозії. Нераціональне, нецільове землекористування, самовільне зняття родючого шару ґрунту, утворення стихійних сміттєзвалищ, несанкціонованих кар'єрів, безгосподарні, закинуті угіддя – це ризики, що дискредитують державне регулювання раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення.

Нині, як і раніше, ключовим напрямом підвищення ефективності охорони й використання угідь залишається удосконалення механізму державного регулювання й управління у цій сфері, зокрема поліпшення системи (організаційно-функціональної схеми) взаємодії державних і самоврядних органів і громадських організацій щодо здійснення нагляду (контролю) за збереженням потенційних можливостей ресурсу.

Загалом практика здійснення контролю у сфері використання земель в Україні характеризується його низькою дієвістю. Зростання кількості порушень вимог галузевого законодавства, фактичне припинення робіт щодо боротьби з ерозією ґрунтів, їхнім засоленням, забрудненням важкими металами та хімічними речовинами, стійке збільшення площ деградованих земель тощо значною мірою визначається саме незадовільним проведенням не лише державного, а й майже повною відсутністю самоврядного та громадського нагляду (контролю) та є свідченням того, що його форми вимагають термінових і якісних структурних перетворень (Новаковська, 2016: 43–50).

Отже, існує нагальна необхідність створення в Україні дієвої правової, економічної та екологічної бази для функціонування комплексної системи контролю за землекористуванням, що є надзвичайно важливим і актуальним науковим завданням.

Основна частина. Питанням контролю за використанням та охороною земель приділено багато уваги вчених у галузі адміністративного та земельного права, зокрема таких, як О.Ф. Андрійко, І.А. Дмитренко, Т.С. Кичилук, Т.А. Кравченко, П.Ф. Кулинич, В.І. Курило, В.В. Носік, М.В. Шульга та ін. Не оминули своєю увагою ці питання й економісти В.В. Горлачук, Д.С. Добряк, Й.М. Дорош, А.Я. Сохнич, А.М. Третяк, М.М. Федоров, О.В. Ходаківська та ін. У працях науковців розкриваються проблеми державного нагляду за використанням та охороною земель, водночас питання самоврядного і громадського контролю залишаються менш дослідженими. Водночас нинішня організаційна побудова державного нагляду втратила чітко визначений статус контролюючого органу та дієвість повноважень, а інститути самоврядного та громадського контролю, передбачені чинним законодавством і актуальні за умов реформування державного устрою, несформовані. Це провокує дуже низьку ефективність контрольно-наглядової діяльності та зумовлює необхідність подальшого дослідження проблеми.

Мета дослідження – проаналізувати сучасний стан, виявити можливі проблеми організації й здійснення нагляду (контролю) за використанням і охороною земель і розробити пропозиції щодо їх вирішення.

Методологічною основою дослідження є такі **методи:** порівняльно-історичний, монографічний і абстрактно-логічний – для визначення й уточнення понять державного, самоврядного і громадського контролю у сфері використання й охорони земель, а також встановлення між ними взаємозв'язку; графічний – для наочного відображення одержаних результатів; системного узагальнення – для формулювання висновків.

Результати. Контроль за використанням земель виникає зі становленням державності. Кожна держава світу тим чи іншим чином обов'язково здійснює нагляд за землекористуванням. Нині це набуває особливого значення у зв'язку зі зростанням антропогенного навантаження на земельні угіддя, їхньою обмеженістю, збільшенням чисельності населення та необхідністю забезпечення його харчовими продуктами. Так, у країнах Європейського Союзу ефективно функціонує система «доброї сільськогосподарської практики», коли кожен фермер при веденні господарства повинен:

- враховувати регіональні природно-кліматичні умови, в т. ч. типи ґрунтів, на яких вирощуються культури;
- зберігати та покращувати структурний стан ґрунту;
- запобігати ущільненню ґрунту за рахунок раціонального використання технічних засобів виробництва;
- запобігати водній і вітрової ерозії ґрунту;
- охороняти та нарощувати біологічну активність ґрунту, наявність у ньому живих організмів;
- зберігати та нарощувати вміст гумусу відповідно до визначеного регіонального показника (використання решток і побічної продукції, безвідвальний обробіток тощо) (Нечипоренко, 2015: 137–144).

Фермери у країнах ЄС зацікавлені у дотриманні вимог (принципів) «доброї сільськогосподарської практики», оскільки нині майже не залишилося інших фінансових підтримок, що стимулювали би сталий розвиток аграрного виробництва. Крім того, за додержанням згаданих вимог здійснюється нагляд (контроль), як, до речі, і за використанням земель в інших галузях. Так, в Італії нагляд за дотриманням законодавства здійснює спеціальне контрольне управління із земельних питань при Міністерстві фінансів. У Франції цю функцію здійснюють Національна служба контролю, Служба національної документації з контролю, дирекції зі здійснення нагляду за використанням та охороною земельних ресурсів і податкових служб у департаментах і створено регіональні інспекторські центри.

У Німеччині поряд із вимогами дотримання аграріями «доброї сільськогосподарської практики» функціонує ще програма захисту ґрунтів «Cross Compliance», яка тримається на двох основних чинниках: 1) ефективно діючій законодавчо-нормативній базі; 2) сприянні та заохоченні фермерів до ведення еколого-безпечного сільськогосподарського виробництва (Нечипоренко, 2015: 137–144). За порушення положень, передбачених програмою «Cross Compliance», фермер отримує зменшену фінансову допомогу на певний відсоток, що коливається від 3 до 81% залежно від тяжкості та повторюваності порушення (Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen über die anderweitigen Verpflichtungen, 2011: 51–52). Зазвичай у цій країні нагляд за використанням земельних ресурсів виконують контрольні управління під керівництвом Міністра внутрішніх справ чи Міністра фінансів федеральної землі.

В Україні згідно зі ст. 14 Конституції і ст. 1 Земельного кодексу (далі – ЗКУ) «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» (Конституція України, 1996; Земельний кодекс України, 2001), оскільки є її стратегічним ресурсом. Крім того, п. 3 ст. 1 ЗКУ зазначає: «Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» (Земельний кодекс України, 2001).

Отже, однією з важливих функцій держави є забезпечення надійного й ефективного контролю за використанням та охороною земель, особливо сільськогосподарських угідь, адже вони є основою забезпечення населення необхідними для його життєдіяльності продуктами. За ст. 187 ЗКУ це полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України (Земельний кодекс України, 2001). Варто звернути увагу на те, що контроль здійснюється за усіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не лише за юридичними та фізичними особами, а його об'єктом є всі землі на території нашої країни незалежно від категорії та форм власності.

В Україні згідно з чинним законодавством виділяють такі форми контролю за використанням та охороною земель: державний, самоврядний і громадський (рис. 1), проте лише щодо державного контролю було прийнято відповідний законодавчий акт – Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 р.), у якому визначено його основні постулати, тоді як стосовно врегулювання самоврядного та громадського контролю жодних законодавчих актів системного характеру досі не існує.

Слід відзначити, що, незважаючи на прийнятий Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 р.), у чинному законодавстві так і не знайшлося визначення поняття «державний контроль за використанням та охороною земель», тому в науковій літературі зустрічаються різні його трактування. Так, Ю.І. Яременко вважає, що найоптимальнішим для сучасних умов є таке визначення поняття державного контролю за використанням та охороною земель: «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, що має на меті забезпечити науково обґрунтоване, раціональне й ефективне використання та охорону земель» (Яременко, 2011: 37).

Т.С. Кичилук подає визначення державного контролю за використанням та охороною земель «як цілеспрямованої, корисної, суспільно необхідної діяльності в галузі земельних ресурсів, результатом якої є усунення порушень земельного законодавства та реальне зміцнення законності в земельній сфері» (Кичилук, 2007: 5). Також вченою «сформульовано поняття державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення, що є сукупністю організаційно-правових, організаційно-господарських, агротехнічних та інших заходів, які здійснює держава з метою ефективного цільового використання землі у сільському господарстві, збільшення кількості земель сільськогосподарського призначення та збереження їхніх якісних властивостей, що включає охорону цих земель від їхнього необґрунтованого скорочення, боротьбу із забрудненням ґрунтів, а також здійснення запобіжної та правоохоронної діяльності державними земельними інспекціями» (Кичилук, 2007: 4).

Основні завдання та принципи здійснення державного контролю за використанням та охороною земель прописані відповідно у ст. 2 і 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 р.). Так завдання передбачають:

- 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 й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель і зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рос-

линного та тваринного світу, водних та інших природних ресурсів (Про державний контроль за використанням та охороною земель, 2003).

Основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення раціонального використання й 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 й охорони земель (Про державний контроль за використанням та охороною земель, 2003).

У липні 2016 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 22 липня 2016 р. № 482 повноваження Державної інспекції сільського господарства України в частині дотримання земельного законодавства, використання й охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів були передані до Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Крім того, державний контроль за дотриманням норм законодавства про охорону земель здійснює й Державна екологічна інспекція України. Таким чином, нині державний контроль за використанням та охороною земель закріплений переважно за двома центральними органами виконавчої влади, проте, як свідчать результати дослідження, найбільш ефективно контролю здійснювався за часів функціонування Державної інспекції України з контролю за використанням та охороною земель, яка була утворена в кінці 2002 р., а у 2010 р. ліквідована з передачею повноважень спочатку Державному комітету земельних ресурсів, а надалі – новоствореній Державній інспекції сільського господарства України. Дані (рис. 2) демонструють, що жодна інша структура не змогла й близько досягти показників діяльності Урядового органу державного управління, яким була Державна інспекція України з контролю за використанням та охороною земель. Щорічно її співробітники виявляли у середньому понад 60 тис. порушень галузевого законодавства проти максимум 17–19 тис., що змогли інші, обмежені у своїх нормативно-правових і організаційних можливостях, структури.

Ще донедавна землі державної власності були у розпорядженні Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, тож вважаємо, що не доцільно було би надавати цьому органу функцій контролю. З огляду на нинішнє реформування служби доречно відновити Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель, яка б підпорядковувалася безпосередньо Кабінету Міністрів України або Міністерству внутрішніх справ і мала правоохоронні повноваження. Це дозволить ефективно здійснювати державний контроль за використанням та охороною земель, дасть можливість більш швидкого та суттєвого реагування на правопорушення.

Дещо схожої думки дотримується й А.Г. Мартин, який також зазначає, що поєднання у Держгеокадастрі функцій як розпорядника земель, так і органу, що має здійснювати державний контроль (нагляд) за їхнім використанням та охороною, є випадком очевидного конфлікту інтересів і безконтрольності, коли орган, що розпоряджається землями, по суті, сам же здійснює нагляд за законністю власних рішень. Далі вчений стверджує, що сфера державного контролю має бути розділена на два окремі напрями: «питання використання земель, як і будь-яких інших природних ресурсів, доцільно здійснювати в рамках повноважень Державної екологічної інспекції, а найбільш поширені правопорушення (самовільне зайняття земельних ділянок, нецільове використання тощо) мають виявлятися виконавчими органами місцевого самоврядування. У свою чергу, нагляд

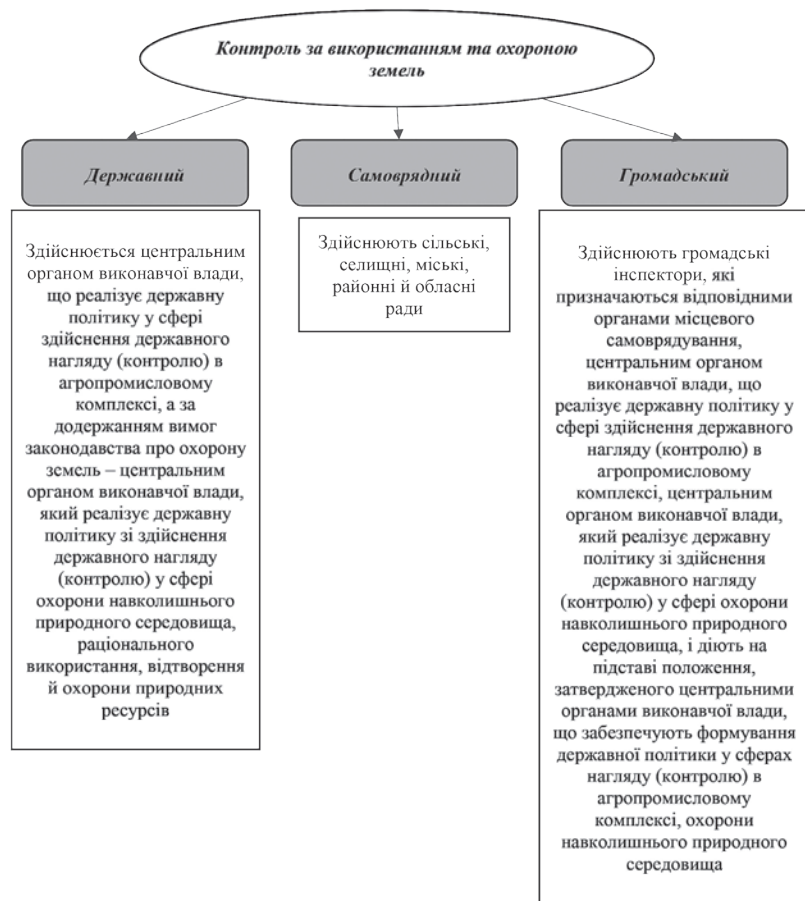


Рис. 1. Види контролю у сфері охорони та використання земель

Джерело: ст. 188–190 Земельного кодексу України, 2001

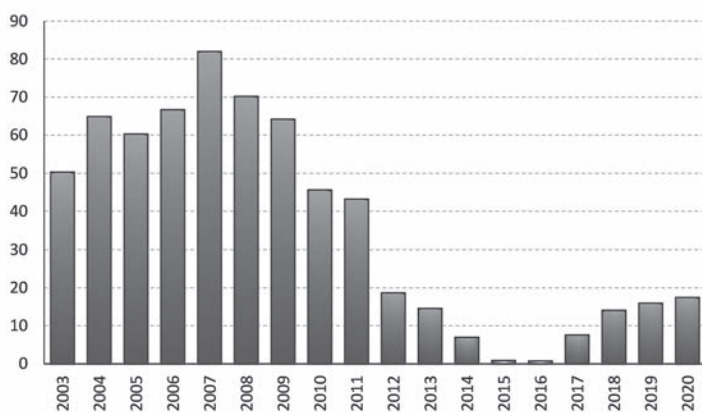


Рис. 2. Виявлено порушень земельного законодавства (тис. од.)

Джерело: побудовано авторами за даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру

оперативно реагувати на порушення земельного законодавства, забезпечити здійснення земельної політики на місцях щодо раціонального використання й охорони земель усіма суб'єктами земельних відносин. Щоб уникнути зловживань на місцях, необхідно сформувати чіткий, дієвий та ефективний механізм самоврядного контролю за використанням і охороною земель, особливо сільськогосподарського призначення, оскільки вони є основою продовольчої безпеки країни.

Доречно буде усвідомити сутність поняття «самоврядний контроль за використанням та охороною земель». Т.А. Кравченко пропонує таке визначення: «це діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямована на дотримання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності в земельних відносинах, що передбачає постійне спостереження за станом земель, отримання від землекористувачів і землевласників відповідної інформації про використання земель, аналіз цієї інформації та результатів моніторингу» (Кравченко, 2015).

Погоджуючись із таким визначенням, відзначимо, що з урахуванням сучасних тенденцій децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад доцільно було б і їх долучити до здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель і внести відповідні зміни до законодавства. Наприклад, ст. 189 ЗКУ викласти у такій редакції: «Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними, обласними та радами об'єднаних територіальних громад». Ст. 20 Закону України «Про охорону земель» (2003 р.) фактично дублює зазначену статтю Земельного кодексу.

Інших норм, які б встановлювали порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель, повноваження рад при його здійсненні тощо, чинне законодавство не містить. Наявні прогалини у законодавстві роблять самоврядний контроль за використанням та охороною земель на практиці недієвим (Сухоруков, 2012: 25–26). Тому доцільно прийняти Закон України «Про самоврядний контроль за використанням та охороною земель», яким визначити основні завдання, принципи та порядок його проведення, зобов'язати відповідно до згаданого Закону органи місцевого самоврядування розробляти та приймати положення «Про Порядок організації та здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель». Крім того, надати повноваження органам, що провадять самоврядний контроль, самостійно приймати рішення щодо порушення земельного законодавства та можливості звернення до судових органів влади у разі потреби.

Ці пропозиції сприятимуть більш раціональному й ефективному використанню земель, збереженню родючості ґрунтів, з одного боку, а з іншого – стануть додатковим джерелом надходжень до місцевих бюджетів за рахунок відшкодувань збитків, завданих порушниками земельного законодавства.

Суттєве поліпшення нагляду (контролю) за використанням та охороною земель у нашій державі неможливе без законодавчого врегулювання ще однієї його гілки, а саме громадського контролю. Так, у 2013 р. були намагання законодавчо його врегулювати – зареєстровано проєкт Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель». У ст. 1 згаданого законопроекту наведено визначення громадського контролю як «системи заходів, які здійснюються громадськістю та спрямовані на забезпечення раціонального використання й охорону земель, запобігання порушень законодавства, їх своєчасне виявлення й усунення» (Про громадський контроль за використанням та охороною земель, 2013).

На нашу думку, таке визначення відповідає суті громадського контролю, проте проєкт не враховує зазначені у чинному законодавстві норми щодо призначення громадських інспекторів уповноваженими органами місцевого самоврядування та відповідними центральними органами виконавчої влади. Тобто маємо ситуацію, коли громадські інспектори, котрі здійснюють контроль, безпосередньо підпорядковуються органам місцевого самоврядування або центральному органу виконавчої влади, що їх призначають. Таким чином громадський контроль втрачає свою самостійність і здійснюється разом із проведенням перевірок державними інспекторами

за законністю набуття прав на земельні ділянки доцільно здійснювати у загальному порядку реалізації державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, захисту економіки й об'єктів права власності через Департамент захисту економіки Національної поліції України. Питання протидії корупції та виявлення корупційних правопорушень у земельних відносинах, як і будь-яких інших сферах, має здійснюватися Національним антикорупційним бюро України» (Мартин, 2018: 18–24). На нашу думку, таке розпорощення повноважень призведе до низької ефективності їх виконання.

Нині за умов децентралізації влади поряд із державним особливо актуальним стає самоврядний нагляд (контроль) за використанням та охороною земель, адже органи місцевого самоврядування отримують більш широкі повноваження і зможуть

за дотриманням земельного законодавства. Вважаємо, що доцільно створити незалежну громадську організацію з нагляду (контролю) за використанням та охороною земель, до складу якої залучати сертифікованих інспекторів. Останні мають пройти спеціальну кваліфіковану підготовку й отримали відповідне право на виконання повноважень (сертифікат, ліцензію). Також слід підключати працівників силових структур (поліції, прокуратури, судових органів тощо) на громадських засадах для швидкого реагування на правопорушення.

Громадський нагляд не має підпорядковуватися центральним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування та повинен забезпечувати контроль за дотриманням норм земельного законодавства всіма учасниками земельних відносин, адже збереження, раціональне використання й охорона земель є основою екологічної та продовольчої безпеки країни. Для формування ефективної структури громадського контролю за використанням та охороною земель необхідно все ж таки прийняти Закон України «Про громадський нагляд (контроль) за використанням та охороною земель».

Громадяни як безпосередні користувачі та власники земельних наділів повинні брати участь у забезпеченні раціонального використання й охорони земель, насамперед виконувати власні обов'язки та користуватися правами, визначеними для них ЗКУ, адже від цього залежить життєве благополуччя кожного та здоров'я нації взагалі.

Висновки. Незважаючи на те, що в Україні функціонує розгалужена система центральних органів виконавчої влади з нагляду за використанням та охороною земель, нині фактично відсутній ефективний державний контроль у цій сфері, що негативно позначається на якісному стані земельних ресурсів.

Враховуючи незавершеність законодавчого врегулювання всіх гілок контролю, необхідно прийняти Закони України «Про самоврядний контроль за використанням та охороною земель» і «Про громадський нагляд (контроль) за використанням та охороною земель».

Формування та практичне запровадження дієвого механізму державного регулювання охорони та використання земель сільськогосподарського призначення сприятиме кращому дотриманню аграрними товаровиробниками принципів раціонального й екологічнобезпечного землекористування, активному впровадженню ґрунтозахисних технологій, збереженню і підвищенню родючості ґрунтів, що є невід'ємною умовою ведення високопродуктивного, конкурентоспроможного аграрного виробництва.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 29.11.2020).
2. Кичиліук Т.С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 20 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.11.2020).
4. Кравченко Т.А. Самоврядний контроль у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/16.pdf (дата звернення: 30.11.2020).
5. Мартин А.Г. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострокове завдання децентралізації в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2018. № 9. С. 18–24.
6. Нечипоренко О.М. Організаційно-правові засади ефективного розвитку зрошуваного землеробства. *Біогесурси і природокористування*. 2015. № 1–2. Т. 7. С. 137–144.
7. Новаковська І.О. Регулювання громадського контролю землекористування. *Економіка АПК*. 2016. № 9. С. 43–50.
8. Про громадський контроль за використанням та охороною земель : проект Закону України від 03 березня 2013 р. № 2484а. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1X0A0A.html (дата звернення 29.11.2020).
9. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення 27.11.2020).
10. Сухоруков М. Проблеми здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 10. С. 25–26.
11. Яременко Ю.І. Державний контроль за охороною та використанням земель. Навчальний модуль : методичний посібник. Київ, 2011. 152 с.
12. Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen über die anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance). Ausgabe Hessen, 2011. 80 s.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2001). Zemelni kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine] vid 25.10.2001 no 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>. (accessed 29 November 2020) [in Ukrainian].
2. Kychyliuk, T.S. (2007). Derzhavnyi kontrol za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel silskohospodarskoho pryznachennia [State control over the use and protection of agricultural land] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Kyiv, 2007. 20 s. [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine (1996). Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 no 254k/96-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (accessed: 27 November 2020) [in Ukrainian].
4. Kravchenko, T.A. (2015). Samovriadnyi kontrol u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini: suchasnyi stan i shliakhy vdoskonalennia [Self-government control in the field of land relations in Ukraine: the current state and ways to improve]. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/16.pdf (accessed: 30 November 2020) [in Ukrainian].

5. Martyn, A.H. (2018). Likvidatsiia derzhavnykh orhaniv zemelnykh resursiv yak serednostrokovye zavdannia detsentralizatsii v Ukraini [Elimination of state bodies of land resources as a medium-term task of decentralization in Ukraine]. *Zemlevporiadnyi visnyk*. no 9. pp. 18–24 [in Ukrainian].
6. Nechyporenko, O.M. (2015). Orhanizatsiino-pravovi zasady efektyvnoho rozvytku zroshuvanoho zemlerobstva [Organizational and legal bases of effective development of irrigated agriculture]. *Biohesursy i pryrodokorystuvannia*. no 1–2. Tom 7. pp. 137–144 [in Ukrainian].
7. Novakovska, I.O. (2016). Rehuliuвання громадського контролю землекористування [Regulation of public control of land use]. *Ekonomika APK*. no 9. pp. 43–50 [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2013). Pro hromadskyi kontrol za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel [About public control over land use and protection] : proiekt Zakonu Ukrainy vid 03.03.2013. no 2484a. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1X0A0A.html (accessed: 29 November 2020) [in Ukrainian].
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Pro derzhavnyi kontrol za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel [About state control over land use and protection] : Zakon Ukrainy vid 19.06.2003. no 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (accessed: 27 November 2020) [in Ukrainian].
10. Sukhorukov, M. (2012). Problemy zdiisnennia samovriadnoho kontroliu za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel [Problems of self-government control over land use and protection]. *Zemlevporiadnyi visnyk*. no 10. pp. 25–26 [in Ukrainian].
11. Yaremenko, Yu.I. (2011). Derzhavnyi kontrol za okhoronoiu ta vykorystanniam zemel [State control over the protection and use of land]. *Navchalnyi modul : [metodychnyi posibnyk]*. Kyiv. 152 p. [in Ukrainian].
12. Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz [Hessian Ministry for Environment, Energy, Agriculture and Consumer Protection] (2011). Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen über die anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) [Information brochure for recipients of direct payments on other obligations (cross compliance)]. Edition Hessen, 80 p. [in German].