

УДК 332.33:528.44

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ ЛЬВІВЩИНИ

Ю. Хавар, к. т. н.

ORCID ID: 0000-0002-2407-2258

О. Гулько, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0003-1476-6149

Національний університет «Львівська політехніка»

<https://doi.org/10.31734/architecture2022.23.160>

Хавар Ю., Гулько О. Сучасний стан державного контролю за використанням та охороною земель Львівщини

Питання щодо покращання та приведення до європейських норм процедури надання земельних ділянок для різних потреб і її дотримання є дуже важливе на сьогодні, оскільки підвищення екологічної безпеки та створення умов щодо раціонального й екологічно безпечного використання всіх категорій земель повинно стати стратегічною метою держави. Однією з важливих функцій ефективного управління земельними ресурсами вважають державний контроль за використанням та охороною земель, який повинен здійснюватися всіма суб'єктами земельних правовідносин та на всіх категоріях земель незалежно від їх форми власності. Вирішення проблем його організації, нормативно-правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів влади у цій сфері та здійснення ними запобіжних заходів щодо уникнення порушень земельного законодавства є важливим. Правовими наслідками виявлення правопорушень дотримання вимог земельного законодавства при здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель є притягнення винних осіб до адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності. На практиці трапляються й дисциплінарні проступки з питань використання та охорони земель, за скоєння яких винні особи притягаються до дисциплінарної відповідальності. Авторами наукової публікації викладено дослідження у сфері державного контролю за використанням та охороною земель на території Львівської області, проаналізовано кількість проведених перевірок та виявлених порушень у сфері земельного законодавства, зосереджено увагу на виявленні таких правопорушень на землях промисловості в межах Львівської області, розраховано на прикладі об'єкта досліджень шкоду щодо таких правопорушень: самовільне зайняття земельної ділянки, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу, нецільове використання земельної ділянки.

Ключові слова: державний контроль (нагляд), охорона земель, правопорушення земельного законодавства, відповідальність, розрахунок шкоди.

Khavar Yu., Hulko O. Current conditions of the state control over the use and protection of lands in Lviv region

The issue of improving the procedure for providing land plots for various needs and bringing it to the European standards is very important at the moment, because increase of the environmental safety and creating conditions for the rational and ecologically safe use of all categories of land should become a strategic goal of the state. One of the important functions of effective management of land resources is to make the state control over the use and protection of land, which should be carried out by all subjects of legal land relations and on all categories of lands, regardless of the form of ownership. It is essential to solve the problems of its organization, regulatory and legal regulation, to increase efficiency of the authorities in this area, and their implementation of preventive measures to avoid violations of land legislation. The legal consequences of such violations of requirements of land legislation in the exercise of state control over the use and protection of land are revealed in bringing the guilty persons to administrative, civil and criminal liability. In practice, there are also disciplinary penalties related to the use and protection of land, for which the guilty persons are the subject to disciplinary liability. The authors of the scientific publication presented research in the field of state control over the use and protection of land in the territory of Lviv region, analyzed the number of conducted inspections and detected violations in the field of land legislation, focused attention on the detection of such offenses on industrial lands within the borders of Lviv region, calculated damages for the following offenses: unauthorized occupation of a plot of land, removal of soil cover without special permission, its non-targeted use on the example of the object of research.

Key words: state control (supervision), land protection, violations of land legislation, responsibility, damage calculation.

Постановка проблеми. Необхідним елементом організаційно-правового забезпечення збереження та раціонального використання земель різних категорій є державний контроль (нагляд) за їх використанням та охороною. За умов, коли держава впроваджує європейські цінності та має на меті імплементацію європейського законодавства, спостерігається погіршення екологічного стану земель протягом останніх років. Ці негативні процеси відбуваються попри наявність великої кількості чинних законодавчих актів, які скеровані на реалізацію дотримання основних положень екологобезпечного землекористування, а саме: Земельний кодекс України, Закони України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про Державний земельний кадастр» [3; 5; 6; 8; 9].

Державний контроль за використанням та охороною земель є не лише самостійним видом діяльності, до змісту якої входять збирання інформації про той чи інший об'єкт та її опрацювання, а й певним механізмом ефективного управління земельними ресурсами, гарантією їхньої охорони та способом забезпечення законності в державному нагляді за використанням та охороною земель [1]. Тому однією з найактуальніших проблем у сучасних умовах є ефективне та раціональне, екологобезпечне та економне використання земельних ресурсів і забезпечення їх збереження та охорони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теоретико-практичного характеру реалізації питань щодо регулювання земельно-правових відносин у сфері державного контролю за використанням та охороною земель розглядаються в працях широкого кола вітчизняних науковців: В. Андрейцева, О. Андрійко, С. Балюка, І. Бистрякова, М. Богіри, В. Гаращука, Ю. Гуцуляка, В. Грекова, Д. Добряка, О. Дорош, І. Залюбовської, В. Зайця, Д. Крисанова, А. Мартина, Л. Новаковського, Ю. Палехи, В. Семчика, А. Сохничя, А. Третяка, М. Хвесика, М. Яцківа та інших. Проте багато питань цієї проблематики торкаються лише певних аспектів і потребують подальшого ґрунтового аналізу, дослідження, нових напрацювань для ефективного їх вирішення, запровадження раціональних заходів із запобігання скоєнню правопорушень, пов'язаних із недотриманням вимог земельного законодавства землевласниками та землекористувачами (орендарями) під час здійснення ними господарської діяльності, що передбачено ст. 35 Закону України «Про охорону земель» [8].

Постановка завдання. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є [6]:

- забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;
- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;
- забезпечення дотримання власниками землі та землекористувачами нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів.

Тому основною метою роботи є представлення результатів досліджень щодо здійснення державного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства на території Львівської області протягом 2019–2021 рр., встановлення видів правопорушень, вартості заподіяної шкоди та накладених штрафів за їх вчинення.

Виклад основного матеріалу. Об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель (ДКВОЗ) є всі землі в межах території України. Згідно зі ст. 14 Конституції України, землі на території України перебувають під особливою охороною держави, адже земля – одне з національних багатств, а у ст. 41 йдеться про те, що антропогенне використання земельних ділянок не повинно приносити шкоду природним якимось ґрунту та погіршувати екологічну ситуацію [1]. Тому для охорони довкілля, забезпечення раціонального використання природних ресурсів та земель здійснюють державний нагляд, який є важливою функцією державного управління земельним фондом.

Основними принципами здійснення ДКВОЗ є: забезпечення раціонального використання та охорони земель, як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

ДКВОЗ забезпечується за допомогою: проведення перевірок; розгляду звернень громадян, організацій та підприємств; участі у прийнятті в експлуатацію об'єктів, які проєктуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; аналізу документації із землеустрою, що стосується сфери використання та охорони земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель [1].

Основними завданнями державних інспекторів є:

- обстеження земельної ділянки та перевірка документів щодо законності використання земель;
- у разі виявлення правопорушень, видача приписів у сфері ДКВОЗ та залучення порушника за свій рахунок привести земельну ділянку у попередній задовільний стан, з відшкодуванням збитків, завданих власнику земельної ділянки;
- складання актів перевірки, протоколів про адміністративне правопорушення у сфері ДКВОЗ;
- передання матеріалів про дії, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення, до органів прокуратури, органів досудового розслідування;

• звернення до суду з позовом щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, термін користування якими закінчився.

Проаналізуємо здійснення ДКВОЗ на території Львівської області протягом 2019–2021 рр. На території Львівщини державними інспекторами у 2019 р. було проведено 914 перевірок на загальній площі 5253,325 га, у 2020 р. – 517 перевірок на загальній площі 19423,493 га, а від початку 2021 р. і до грудня цього ж року – 469 перевірок на загальній площі 14830,830 га (рис. 1).

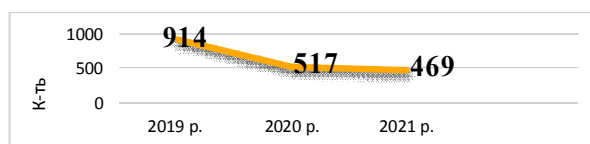


Рис. 1. Кількість проведених перевірок на дотримання вимог земельного законодавства на території Львівської області

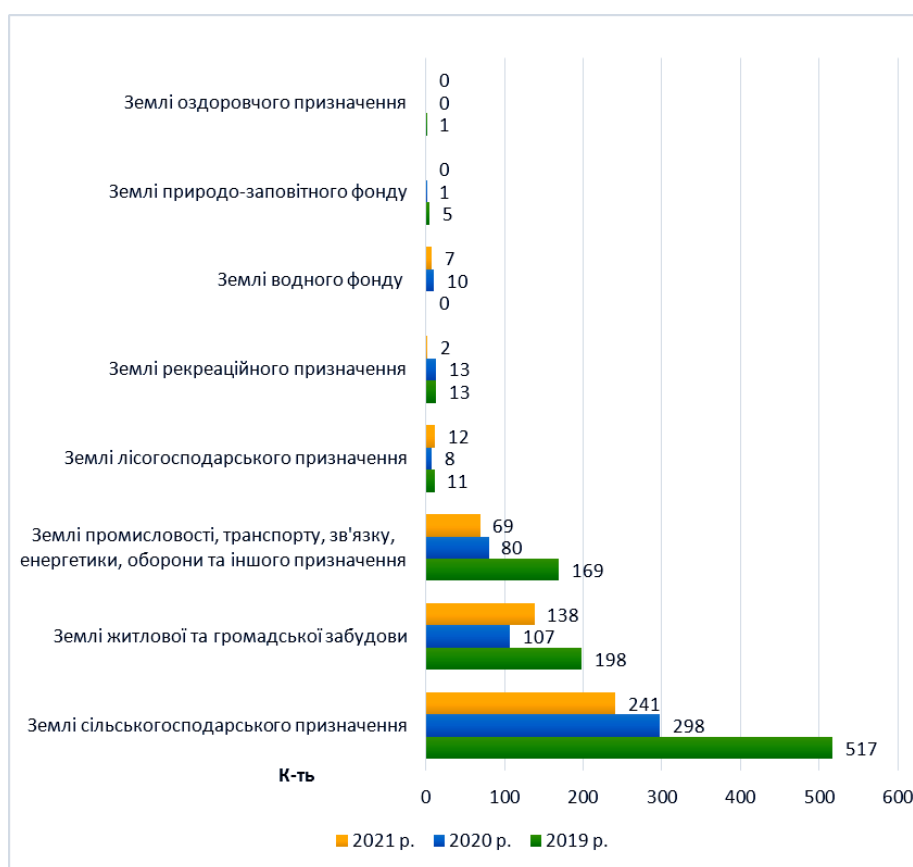


Рис. 2. Кількість перевірок у розрізі категорій земель

Відповідно до даних, наведених на рис. 1, можна зробити висновок про зменшення кількості перевірок. На рис. 2 відображено кількість здійснених перевірок стосовно певних категорій земель протягом останніх трьох років.

Проаналізуємо відсоткове співвідношення виявлених правопорушень на території Львівської області під час перевірок щодо дотримання вимог земельного законодавства за період 2019–2021 рр.

Проаналізувавши перевірки, які були здійснені в період 2019–2021 рр., можна зробити висновок, що існує тенденція до збільшення порушень на земельних ділянках усіх категорій та форм власності. Протягом 2019 р. винесено 274 постанови про адміністративні стягнення на

загальну суму штрафу 98389 грн та нарахована шкода в сумі 1427099,65 грн, протягом 2020 р. – 197 постанов про адміністративні стягнення на загальну суму штрафу 64260 грн та нарахована шкода в сумі 1310441 грн, протягом 2021 р. – 153 постанови про адміністративні стягнення на загальну суму штрафу 62476 грн та нарахована шкода в сумі 1940163 грн. На рис. 3 відображено грошовий еквівалент заподіяної шкоди та накладених штрафів.

Відповідно до даних, наведених на рис. 3, найбільшої шкоди землям було завдано протягом 2021 р., хоча перевірок було здійснено найменше.

Розглянемо види порушень, вчинені протягом 2021 р., що наведені на рис. 4.

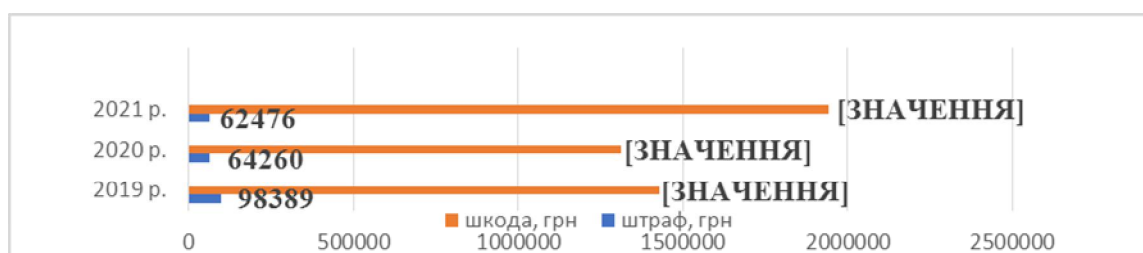


Рис. 3. Вартість заподіяної шкоди та накладених штрафів за вчинені правопорушення на території Львівської області

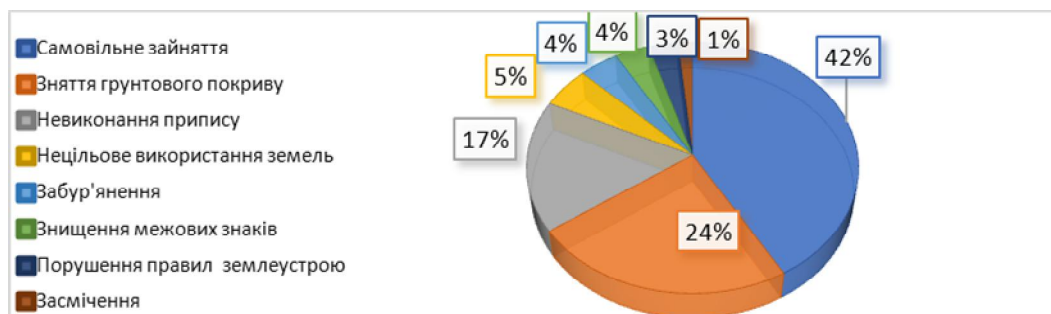


Рис. 4. Види порушень у Львівській області, вчинені протягом 2021 р.

Розглянувши діаграму (див. рис. 4), можна стверджувати, що найчастішими порушеннями у 2021 р. були самовільне зайняття земельних ділянок та зняття ґрунтового покриву.

Для визначення точного розміру шкоди державні інспектори проводять розрахунок за відповідною методикою [8]. Наведемо, як здійснюється розрахунок розміру шкоди, на прикладі земельної ділянки, цільове призначення якої – землі, не надані у власність або користування. Припустимо, що на земельній ділянці вчинені такі правопорушення: самовільне її зайняття; зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу;

нецільове використання земельної ділянки. Розрахуємо розмір шкоди щодо самовільного зайняття земельної ділянки та обґрунтуємо його на рис. 5.

Представимо розрахунок розміру шкоди, заподіяної внаслідок використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, що наведено на рис. 6.

Розмір розрахованої шкоди, заподіяної внаслідок використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, становить 450980,69 грн. На рис. 7 є розрахунок розміру шкоди, заподіяної внаслідок зняття родючого шару ґрунту без спеціального дозволу.

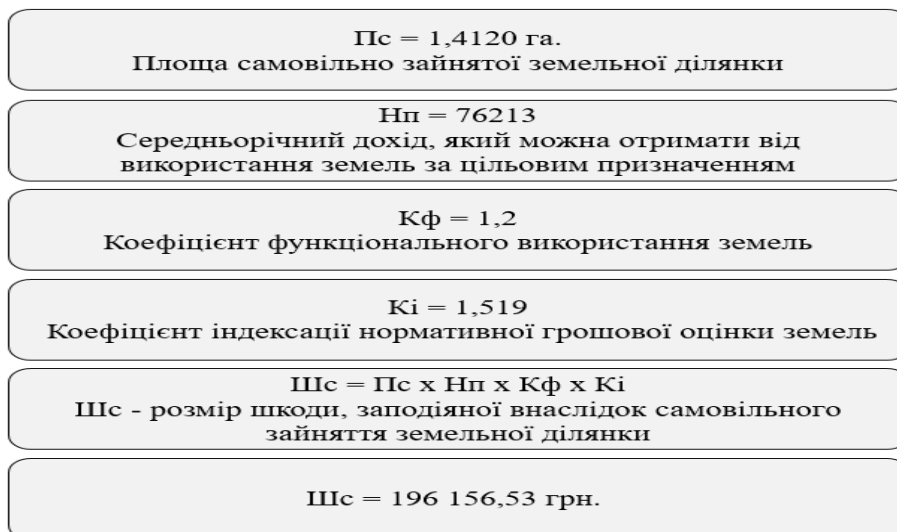


Рис. 5. Розрахунок розміру шкоди щодо самовільного зайняття земельної ділянки

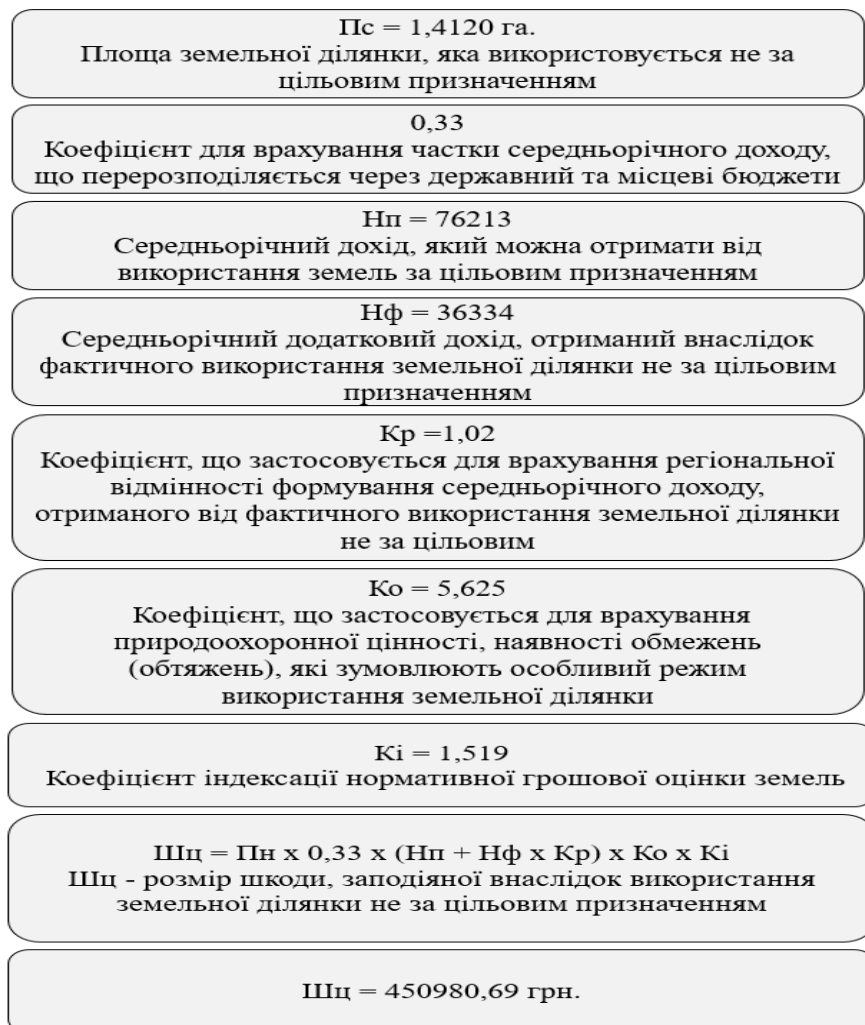


Рис. 6. Розрахунок розміру шкоди щодо земельної ділянки, яка використовується не за цільовим призначенням

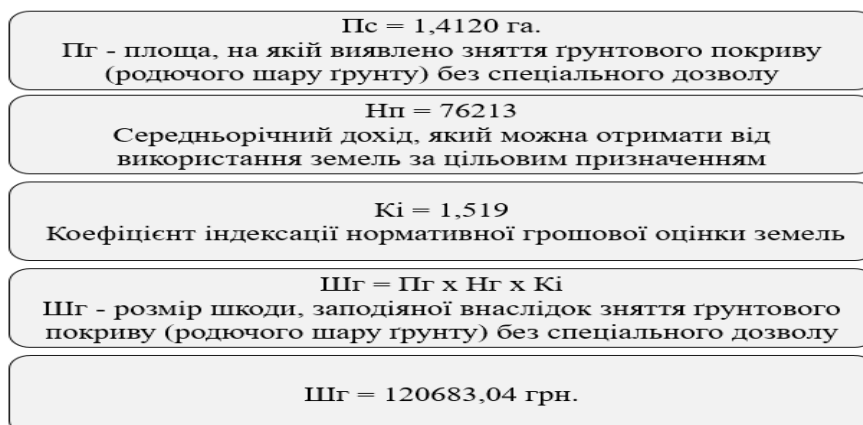


Рис. 7. Розрахунок розміру шкоди, заподіяної внаслідок зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу

Отже, тепер порівняємо розмір шкоди за кожним із цих трьох правопорушень земельного законодавства. При нецільовому використанні земельної ділянки нараховується найбільший розмір шкоди – 450980,69 грн, а найменший розмір шкоди нараховується при знятті ґрунтового покриву – 120683,04 грн. У результаті проведення перевірки і виявлення порушень земельно-правових норм особа, яка вчинила правопорушення, повинна понести відповідальність за недотримання земельного законодавства.

У ст. 211 Земельного кодексу України [3] вказано, що фізичні та юридичні особи можуть нести цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. У разі виявлення порушення, яке тягне за собою адміністративну відповідальність, державний інспектор формує справу про адміністративне правопорушення та складає протокол і видає припис щодо його усунення. Відповідно до ст. 188⁵⁶ [3], невиконання припису веде до адміністративної відповідальності. Наступним кроком є складання постанови про стягнення штрафу або постанови про закриття справи. У разі несплати адміністративного стягнення у визначений термін органами державної виконавчої служби стягується подвійний розмір штрафу в примусовому порядку. Після сплати штрафу справа про адміністративне правопорушення вважається закритою. Якщо під час здійснення державного нагляду інспектор помічає ознаки кримінального правопорушення, тоді він в обов'язковому порядку повинен передати матеріали до правоохоронних органів або до органів досудового розслідування. Найсуворішим видом відповідальності є кримінальна. Ця відповідальність передбачена за порушення норм земельного законодавства згідно з розділом 8 Кримінального кодексу України [4].

Отже, за будь-яку дію чи бездіяльність, яка суперечить земельному законодавству, передбачена відповідальність. Але вид відповідальності залежить від того, яке порушення було здійснено та якої шкоди було завдано. Тому ДКВОЗ є необхідною державною діяльністю в галузі ефективного використання земельних ресурсів, результатом якої є запобігання й усунення порушень земельного законодавства. Саме за допомогою ДКВОЗ досягається збереження та раціональне використання земельного фонду.

Висновки. Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Користування земельними ресурсами сьогодні не відповідає вимогам раціонального їх використання. Нині, в умовах, коли людство все частіше втручається в природні процеси, раціональне використання і охорона землі набули статусу однієї з головних проблем сьогодення. Раціональне використання ресурсів землі є запорукою для успішного розвитку територіальних громад.

Земля посідає важливе місце в усіх сферах економіки, тому її використання гарантується Основним законом України. Визначальними чинниками підвищення ефективності контролю за використанням та охороною землі є вирішення певних проблем, що стосуються його організації та чіткої регламентації, підвищення ефективності праці органів влади у сферах контролю використання земель та їх взаємодії з правоохоронними органами в разі виявлення правопорушень та здійснення ними заходів щодо уникнення порушень земельного законодавства. У цілому реорганізація земельних відносин у державі активує пошуки шляхів вирішення різних проблем щодо раціонального використання земель та дотримання законності при реалізації права власності. Зміна особливостей

відносин впливає на зміну державного управління земельними ресурсами, при цьому особливо реалізуючи функції контролю за їх застосуванням [1].

Щоб досягнути стійкого підвищення ефективності застосування ресурсів землі, потрібно застосовувати впливові заходи, які зможуть підвищити якість управління земельними ресурсами. Особливої ваги на сучасному етапі земельних відносин при сформованих об'єднаних територіальних громадах набувають техніко-економічні обґрунтування використання землі та схеми землеустрою. Це є основним прогнозованим актом стосовно розвитку й охорони земельних фондів. Зміст цієї документації із землеустрою передбачає визначення перспектив стосовно застосування і охорони землі, підготовки дієвих пропозицій у секторі земельних відносин, перерозподілення земель з урахуванням потреб сільського господарства, розвитку сіл, міст та інших територій. Тому вкрай важливо мати розуміння власного земельного потенціалу, щоб використовувати території з максимальною ефективністю для користі громад. Багатогранність цієї проблеми вимагає розв'язання такого комплексу задач: науково обґрунтованого перерозподілу земельних ресурсів; економічного регулювання раціонального використання землі (стимулювання та відшкодування збитків); недоторканності права власності і права користування землею; пріоритету у наданні продуктивних земель для потреб сільського господарства; екологізації землекористування; законодавчо-нормативного і методичного забезпечення раціонального землекористування тощо [2]. Основними критеріями в управлінні земельними ресурсами, виходячи з умов, відносин ринкового типу, є такі: економічне врегулювання раціонального землекористування; цільове використання землі; надання пріоритету сільському господарству; рівноправність усіх форм власності на землю; гарантії прав власності; регіональний підхід; недоторканність права власності на землю; пріоритет екології над економікою і врахування всіх людських чинників [10].

Отже, у статті характеризується сучасний стан державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій на території Львівщини. Зосереджено увагу на дослідженні виявлених порушень земельного законодавства на землях промисловості в межах Львівської області. Розраховано на прикладі об'єкта досліджень шкоду щодо таких правопорушень: самовільне зайняття земельної ділянки, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу, нецільове використання земельної ділянки. Отримані результати

свідчать про те, що найбільший показник розміру шкоди встановлено за використання земельної ділянки не за цільовим призначенням – 450980,69 грн, а найменший за зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу – 120683,04 грн. Обґрунтовано, яка відповідальність передбачена за вчинені порушення.

Проаналізовано кількість проведених перевірок та виявлених порушень у сфері земельного законодавства, зосереджено увагу на виявленні таких правопорушень на землях промисловості в межах Львівської області. Проаналізовано сучасний стан державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій на території Львівщини у 2021 р.

Бібліографічний список

1. Антонова С. Є., Журик М. Є. Державний контроль за використанням і охороною земель: регіональний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1968> (дата звернення: 05.09.2022).
2. Глушенкова І. С., Анопрієнко Т. В., Кошкалда І. В., Трегуб О. М. Управління земельними ресурсами: конспект лекцій (для магістрів спеціальності 193 – Геодезія та землеустрій). Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 85 с.
3. Земельний кодекс України від 20.06.2022 р. № 2321-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 25.07.2022).
4. Кримінальний кодекс України від 28.07.2022 р. № 2472-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 25.07.2022).
5. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 16.10.2012 р. № 5462-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 07.08.2022).
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 28.04.2021 р. № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 07.08.2022).
7. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 р. № 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98#Text> (дата звернення: 21.08.2022).
8. Про охорону земель: Закон України від 20.06.2022 р. № 2321-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 07.08.2022).
9. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
10. Шарий Г. І., Тимошевський В. В., Міщенко Р. А., Юрко І. А. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. Полтава: ПолтНТУ, 2019. 172 с.

Стаття надійшла 07.09.2022