

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.025.13

**О.В. Аксьонов**

аспірант  
Класичний приватний університет

## СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

*Статтю присвячено встановленню змісту державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами.*

**Ключові слова:** державне управління, функції державного управління, земельні ресурси, державний контроль за використанням та охороною земель.

### I. Вступ

В умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація з екологічнобезпечного і природоохоронного аспекту природокористування на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат.

На сьогодні недостатньо підстав сподіватись, що людство в історично короткий період зможе привести виробництво і спосіб життя у відповідність до екологічних вимог і раціонального використання природних ресурсів. Необхідно використовувати усі можливі засоби, у тому числі й різноманітні законодавчі заходи регулювання поведінки і господарської діяльності людей для приведення їх до екологічно коректних.

Напрями охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки мають свою досить розвинену природоохоронну законодавчу базу і є самостійними галузями екологічного управління. Розвиненим напрямом також є управління природокористуванням, однак йому ще бракує належної заощадливості й раціональності [4, с. 157].

Перелічені проблеми потребують від системи державного управління здійснення пошуку конкретних заходів підтримки стабільності екологічних систем.

### II. Постановка завдання

Мета статті – встановити зміст державного контролю за раціональним використанням і охороною земель, уточнити поняття державного контролю в системі державного управління земельними ресурсами, визна-

чити суб'єктів державного земельного контролю.

### III. Результати

Перехід до ринкової економіки потребує нових підходів до управління. На зміну командній системі прийшли ринкові й економічні критерії. У таких умовах державний контроль за раціональним використанням і охороною земель повинен забезпечити прийняття оперативних, стратегічних і перспективних управлінських рішень.

Для досягнення своєї мети – збереження родючості, раціонального використання й охорони земель – система державного управління земельними ресурсами здійснює ряд функцій.

Функції виконуються як безпосередньо, що пов'язано зі створенням конкретних форм та умов землекористування (земельних ділянок, інженерних споруд, поселень, виробничих і рекреаційних центрів, зміна стану земель, тощо) і має дискретний характер, так і опосередковано – шляхом створення нормативно-правової бази. Опосередковане управління, на відміну від безпосереднього, здійснюється постійно й має певні відмінності [3, с. 52].

А.М. Третяк до функцій безпосереднього державного управління земельними ресурсами зараховує [12, с. 48–50]:

1) збір і аналіз даних про об'єкт управління та керовані процеси: вивчення властивостей землі (польові обстеження, інвентаризація земель), ведення земельного кадастру (реєстрація, облік, оцінювання) і моніторингу земель, створення і ведення географічних інформаційних систем;

2) вироблення управлінського рішення щодо зонування земель, прогнозування, планування і проектування використання земель;

3) реалізацію управлінського рішення: державний перерозподіл земель (вилучення, надання земель), організацію та фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування;

4) контроль за функціонуванням сформованого процесу і його корегування: контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних спорів, пов'язаних з реалізацією управлінських рішень і функціонуванням сформованої системи організації використання земель.

Функції опосередкованого управління визначають у вигляді:

- вивчення характеру земельних відносин, стану земельного законодавства і їх моніторингу;
- розробки та прийняття законодавчих актів (законів, рішень, постанов) і нормативів використання землі;
- реалізації заходів щодо зміни системи землекористування, передбачених у законодавчих актах;
- удосконалення землекористування, зонування, нормування використання землі;

- державного контролю за дотриманням земельного законодавства;
- вирішення земельних спорів, пов'язаних із введенням і функціонуванням земельного законодавства та нормативів використання землі.

Контроль визначено як перевірку або спостереження за ким-небудь або чим-небудь з метою перевірки, у свою чергу, перевірка – це встановлення виконання чого-небудь [5].

Г.В. Афанасьєв розглядає контроль як спостереження і перевірку відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам, встановлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, відхилень від вимог управлінських рішень і прийнятих принципів організації і регулювання. Суб'єкт контролю, встановивши причину відхилення від вимог прийнятих управлінських рішень, визначає шляхи корегування організації об'єкта управління і способи впливу на об'єкт з метою усунення відхилень на шляху до оптимального функціонування системи [2].

У загальному вигляді алгоритм контролю можна подати у вигляді чотирьох етапів (див. рис.).

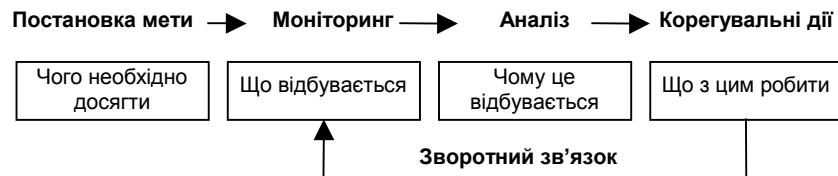


Рис. Алгоритм контролю

Державний контроль за використанням та охороною земель як функцію державного управління зараховують до екологічного виду контролю, здійснюваного шляхом:

а) перевірки додержання законодавства щодо охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів;

б) перевірки виконання планів і заходів щодо посилення охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Екологічний контроль – функція держави у галузі екології, що є найважливішим засобом забезпечення раціонального використання природних ресурсів і ефективної охорони природи [1, с. 173]. До його завдань належать: спостереження за станом і змінами навколишнього середовища, перевірка дотримання вимог екологічного законодавства і нормативів якості навколишнього середовища, виконання заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та оздоровлення навколишнього середовища.

У складі екологічного контролю виділяють:

1) контроль і нагляд – забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами;

2) спеціалізований контроль – державний контроль за додержанням норм і правил у галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відновлення природних ресурсів, у тому числі землі, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, інших об'єктів рослинного й тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, а також у сфері поводження з відходами, додержання норм екологічної безпеки.

Контроль і нагляд зараховують до загальної функції державного управління, спеціалізований контроль – до спеціальної функції [4, с. 158–159].

Насамперед, система встановлює мету управління. Далі проводиться моніторинг. У разі наявності вагомих відхилень від мети їх слід уважно вивчити та встановити причини їх виникнення. На завершальному етапі вживають заходів з корегування управлінських дій для усунення відхилень між реальними і наміченими показниками.

Ієрархічність управління забезпечує вирішення стратегічних завдань у вищих ланках управління з делегуванням більш дрібних і локальних проблем на нижчі ланки управління.

Залежно від масштабності об'єктів і рівня суб'єктів екологічного управління, виділяють макро- і мікроекологічне управління [4, с. 160–161].

Макроекологічне управління поширює свою дію на великомасштабні об'єкти, такі як природне середовище держави, окремих регіонів, природні екосистеми, природні ресурси загальнодержавного значення, а також на здоров'я населення.

Мікроекологічне управління поширює свій вплив на адміністративно-територіальні райони, компанії, підприємства, організації, природні об'єкти, що мають визначені межі на місцевості: земельні ділянки, водні об'єкти, ділянки континентального шельфу, ділянки надр, об'єкти природно-заповідного фонду тощо.

До суб'єктів, що здійснюють макроекологічне управління, належать: орган законодавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади і органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Вони уповноважені приймати управлінські рішення, які стосуються держави в цілому, регіонів, галузей народного господарства тощо.

До суб'єктів, які здійснюють мікроекологічне управління, належать місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та системи екологічного менеджменту суб'єктів господарювання. Вони уповноважені приймати управлінські рішення, що стосуються невеликих територій, окремих природних об'єктів, компаній, підприємств, організацій.

Для кожного наступного рівня управління загальна мета системи поділяється на часткові та конкретні завдання. У результаті цього кожен суб'єкт контролю вирішує окремі поставлені перед ним завдання.

Контроль за використанням та охороною земель А.М. Мірошниченко визначає як діяльність уповноважених суб'єктів із перевірки

дотримання норм земельного законодавства, вжиття заходів щодо припинення його порушень та притягнення винних до юридичної відповідальності і пов'язує його з функцією моніторингу, але зазначає, що для контролю характерний владний вплив на порушників земельного законодавства [8, с. 225].

Відповідно до ст. 187 Земельного кодексу України [7], контроль за використанням і охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Під державним контролем за використанням та охороною земель розуміють врегульовану нормами права діяльність спеціально уповноважених державних органів [6, с. 230].

Зазначені дії спрямовані на:

- додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин;
- запобігання правопорушенням та їх виявлення;
- вжиття заходів впливу на порушників;
- поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів.

Згідно із ст. 5 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” [11], спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель є:

а) центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі – в частині державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності;

б) центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів – в частині державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель;

в) центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики – в частині моніторингу родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

У Земельному кодексі України моніторинг зараховано до системи спостереження за станом земель, метою якої є своєчасне виявлення змін, їх оцінювання, відвернення та ліквідація наслідків негативних процесів. Завданнями моніторингу є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів [7, ст. 191–192].

До набрання чинності Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель" [10] у Земельному кодексі України [7, ст. 188] державний контроль розмежовувався на контроль за використанням та охороною земель і контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель, що, відповідно, здійснювався двома суб'єктами контролю:

- уповноваженими органами виконавчої влади із земельних ресурсів;
- спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів.

Визначення центральних органів виконавчої влади, які мають контрольні повноваження, в деяких випадках досить розмиті, що не дає змоги їх ідентифікувати. Наприклад, йдеться про повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, але у відповідних Указах Президента України такий орган у різних контекстах конкретизується по-різному [9].

#### IV. Висновки

Державний контроль за раціональним використанням і охороною земель можна визначити як:

- 1) основну управлінську функцію – контроль як діяльність;
- 2) функцію безпосереднього управління – контроль за функціонуванням процесу управління, що забезпечує досягнення системою встановленої мети та контроль за станом об'єкта управління;
- 3) невід'ємну складову процесу прийняття й реалізації управлінських рішень, що постійно бере участь від його початку і до завершення;
- 4) завершальну стадію процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку;
- 5) опосередковану функцію управління – державний контроль за дотриманням вимог земельного законодавства.

Державний контроль у системі державного управління земельними ресурсами здійснюється уповноваженими на те суб'єктами контролю й серед інших функцій управління (ведення кадастру, землеустрій) являє собою функцію, що виконується органами державної влади для досягнення системою встановленої мети.

Суб'єктами державного контролю за використанням та охороною земель є:

а) органи законодавчої і виконавчої гілок влади – виконують функції безпосереднього управління;

б) спеціально уповноважені державні органи – виконують функції опосередкованого управління.

До перших належать державні і місцеві органи загальної компетенції, що вирішують загальні питання, інші проблеми соціально-економічного розвитку відповідної території. У своїй контрольній діяльності державні органи загальної компетенції спираються на систему органів, спеціально уповноважених займатися земельним контролем, які їм підзвітні.

Як спеціально уповноважений державний орган, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, законодавство визначає центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Як спеціально уповноважений державний орган, що здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, законодавство визначає центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Зміни у законодавстві з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель спрямовані на вдосконалення законодавчого забезпечення державного контролю у сфері земельних відносин, але перелік суб'єктів державного контролю за використанням та охороною земель на сьогодні не конкретизовано.

#### Список використаної літератури

1. Адиханов Ф.Х. Экологическое право : учебник / Ф.Х. Адиханов. – Барнаул : Алтайский государственный университет, 2006. – 380 с.
2. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 382 с.
3. Варламов А.А. Организационный механизм управления земельными ресурсами / А.А. Варламов // Итоги научных исследований сотрудников ГУЗА в 2001 г. : сб. научн. тр. – М., 2002. – Т. 1. – С. 52–58.
4. Екологічне управління : підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
5. Ефремова Т.Ф. Толковый словарь словообразовательных единиц русского языка / Т.Ф. Ефремова. – М. : АСТ, 2005. – 640 с.
6. Земельне право : підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулинича]. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с.

7. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.11.2001 р. № 2768-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977>.
8. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (щодо заходів адміністративної реформи) : Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 08.12.2011 р. № 9558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=42024](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42024).
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Закон України від 23.02.2012 р. № 4444-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4444-17>.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=963-15&p=1317099824889977>.
12. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А.М. Третяк. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.

*Стаття надійшла до редакції 29 березня 2012 р.*

---

**Аксенов О.В. Сущность государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель**

*Статья посвящена установлению содержания государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель в системе государственного управления земельными ресурсами.*

**Ключевые слова:** государственное управление, функции государственного управления, земельные ресурсы, государственный контроль за использованием и охраной земель.

**Aksenov O. Essence of the government control after the rational use and guard landed**

*Article is devoted definition essence of the government control after the rational use and guard landed in the system of the government by landed resource.*

**Key words:** state government, functions of state administration, landed resources, government control control after the rational use and guard landed.