

Еволюція механізмів контролю за використанням та охороною земель в забезпеченні сталого розвитку держави

А.М. Михайлов д.е.н., доцент,
В.В. Гончаров ст. викладач,
О.М. Канівець ст. викладач
Сумський національний аграрний університет

Актуальність. Однією з найважливіших функцій держави в галузі регулювання земельних відносин та раціонального використання земель, і їх охорони є державний контроль за використанням та охороною земель. Метою роботи є дослідження історії розвитку державного контролю за використанням та охороною земель як однієї із важливих функцій держави через призму формування законодавчо-нормативної бази.

Новизна. Формування інституту державного контролю за використанням та охороною земель бере свій початок з давніх часів і пов'язано з розвитком інституту приватної власності на землю. В незалежній Україні з появою різних форм власності на землю, формуванням великої кількості землевласників та землекористувачів, гостро постало питання контролю за використанням та охороною земель. Відповідно, виникла необхідність формування якісно нової законодавчо-нормативної бази як одного з інструментів реалізації завдань щодо контролю за використанням і охороною земель.

Основна частина. Перші згадки про земельні порушення та відповідальність за їх вчинення за часів Київської Русі (IX - XIII століття) містить «Руська Правда». Закон встановлював покарання у вигляді штрафу («продажу») за такі правопорушення: «хто пошкодить бортні знаки, то платить 12 грн.; хто зрубує бортну межу або розоре межу польову, або перегородить дворову, то платить 12 грн.; якщо хто зрубує дуб з позначенням, або межевою, то платить 12 грн.» [1]. Норми «Руської Правди», в яких йдеться про порушення межових знаків, є норми, які спрямовані на охорону прав безпосереднього володільця та верховного земельного власника - князя. Штраф надходив до князівської казни, а потерпілий отримував «урок» - грошове відшкодування за завдані йому збитки.

У період з другої половини XIV століття до першої половини XVII століття правове регулювання земельних відносин та використання землі на теренах сучасної України забезпечувалось польсько-литовським законодавством (більша частина території в той час знаходилась під владою Речі Посполитої) та царським законодавством Московської держави. Нормативно-правові акти були спрямовані на охорону права землевласників (польської шляхти, заможних козаків тощо). У відповідності з «Судебником» 1497р. основним земельним правопорушенням було знищення і пошкодження межових знаків, а також переорювання землі. За вказані правопорушення, крім штрафу, передбачалася кримінальна відповідальність у вигляді «торгової страти» - биття кнутом, з

¹Российское законодательство X-XX веков: В 9 Т / Под общ. Ред. О.Н. Чистякова. М., 1984. -Т.1. - 430с.

обов'язковим відшкодуванням шкоди у вигляді штрафу в 1 крб. тому, чиє право було порушено [2].

«Соборне уложення» 1649р. встановлювало відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки і її розорювання. За вказані правопорушення передбачалась тільки цивільно-правова відповідальність. Порушник зобов'язаний був віддавати весь незаконно вирощений врожай, знятий з самовільно зайнятої землі. Покарання за дане правопорушення могло бути накладено виключно судом, а особі, яка вважала своє право порушеним, заборонялось до судового розгляду справи здійснювати самовільні дії.

Подальший (XVIII ст.) розвиток норм щодо відповідальності за земельні правопорушення знайшов своє відображення в «Правах, за якими судиться малоросійський народ» 1743р. В даному документі регламентовані наступні види земельних правопорушень: 1) у сфері межування як специфічного виду діяльності; 2) перетинання межі та пошкодження межових знаків; 3) використання чужого ґрунту з метою наживи; 4) самовільне зайняття земельної ділянки та самовільну забудову. За вказані земельні правопорушення винні особи сплачували штраф[2]. З другої половини XIX століття до початку XX століття норми контролю за дотриманням законності у використанні землі були прописані в «Уложенні про покарання кримінальне та виправне» і «Статуті про покарання». Зокрема, «Статутом про покарання» була передбачена відповідальність за такі земельні правопорушення, як: самовільне, з порушенням строків, користування лісовою ділянкою для сільськогосподарських цілей; самовільне, з порушенням установлених правил облаштувань, каналів та інших водопровідних споруд на чужих землях для осушувальних, зрошувальних та обводнюваних цілей; скид на чужі землі каміння, сміття, загиблих тварин та інших нечистот. Санкціями за вказані земельні порушення було накладання штрафу в розрізі 10,25 крб. та 50 крб. залежно від виду тяжкості вчиненого правопорушення. Норми відповідальності згідно Уложення були суворішими. За багато видів земельних порушень наступала дисциплінарна чи матеріальна відповідальність[2].

З проголошенням Української Народної республіки в III Універсалі Центральної Ради (7 листопада 1917р.) було задекларовано, що землі «поміщицькі й інші землі нетрудових хазяйств сільськогосподарського значіння, а також удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі» стають власністю усього трудового народу [3]. Контроль за використанням земель покладено на земельний комітет, що обирався всенародно. А згодом ці повноваження перейшли до Українських Установчих зборів.

Елементи контролюючих функцій держави щодо використання та охорони земель знайшли своє відображення у нормативно-правових актах радянських часів. Введення виключно державної власності на землю передбачало повний контроль радянської держави за її використанням. Прийнятий у 1922 р.

² Российское законодательство X-XX веков: В 9 Т./ Под общ. Ред. О.Н. Чистякова. М., 1985. - Т.2. - 520с.

³ Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т./ За ред. В.Г. Гончаренка. - К Будзмлович ІС., Юрченко А.Д. Перший земельний кодекс України та проблеми сучасного земельного законодавства // Право України. - 1998. - №2. - С. 93-98.

Земельний кодекс УРСР, став регулювати земельні відносини у одноосібних селянських господарствах, господарствах з громадським обробітком землі та землекористуванням радгоспів і т.д. У відповідності зі статтями 3, 7 всі землекористувачі, які вели сільське господарство на землях, що знаходилися в користуванні земельних громад, а також наданих державою іншим землекористувачам, підпорядковувались Народному Комісаріату Земельних Справ та його місцевим органам.

З розвитком земельних відносин в Україні виникла суспільна необхідність в прийнятті нормативно-правових актів по боротьбі з окремими порушеннями земельного законодавства, які не знайшли своє відображення в Земельному кодексі 1922р. Відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок була врегульована постановою РНК Української РСР від 26.09.1940 р. № 1440 «Про боротьбу з самовільною забудовою земельних ділянок у містах і селищах міського типу». Вказаною постановою було заборонено всім підприємствам, установам, організаціям та громадянам самовільно займати земельні ділянки як для будівництва, так і для інших потреб, порушувати і змінювати межі відведених ділянок та передавати ділянки іншим землекористувачам. За вказане порушення накладався в адміністративному порядку штраф - на громадян у розмірі до 10 карбованців, а на службових осіб - до 50 карбованців. Штрафи накладалися адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських рад на підставі протоколів (актів) про порушення, що подавалися органами архітектурно-будівельного контролю міст, селищ міського типу^[4].

До сфери контролю за раціональним використанням і охороною земель на той час було віднесено і боротьбу з бур'янами. Адміністративну відповідальність за невжиття заходів щодо боротьби з бур'янами було встановлено у 1962 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про посилення боротьби з бур'янами», який зобов'язував всіх землекористувачів провести рішучу боротьбу з бур'янами на полях, луках, пасовищах, на присадибних ділянках колгоспів та інших громадян, на земельних ділянках загального користування міст, селищ, сіл. Для нагляду за правильним здійсненням заходів по боротьбі з бур'янами виконавчі комітети сільських, селищних, міських і районних Рад депутатів трудящих утворювали громадські інспекції з числа депутатів і спеціалістів сільського, лісового і водного господарства^[5].

Постановою ради Міністрів УРСР «Про заходи по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР» у 1960 р. було встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про охорону ґрунтів і захисних лісонасаджень. За вказане правопорушення на винних осіб накладався штраф: на службових осіб у розмірі до 10 карбованців, на громадян - до 5 карбованців.

Штрафи накладалися адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських Рад депутатів трудящих на підставі протоколів

⁴ Пшеничний А.Н. Закон охороняє землю. - К., Товариство «Знання». 1978.

⁵ Указ Президії Верховної Ради УРСР від 26.04.1962р. «Про посилення боротьби з бур'янами» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/204a-05>

(актів) про порушення, що подавалися державними контролерами по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень^[6].

З прийняттям Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1968р.) були систематизовані норми щодо забезпечення охорони і раціонального використання земель. Із вдосконаленням земельного законодавства державний контроль за використанням та охороною земель набув чітких, визначених форм. Прийнята у 1970 році нова редакція Земельного кодексу Української РСР містила визначення державного контролю за використанням земель, його завдання та органи, які його здійснюють. Відповідно до статті 47, державний контроль за використанням усіх земель мав своїм завданням забезпечити додержання міністерствами, відомствами, державними, кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями і установами, а також громадянами земельного законодавства, порядку користування землею, правильності ведення земельного кадастру і землеустрою з метою раціонального використання і охорони земель. Здійснення державного контролю за використанням земель було покладено на Ради депутатів трудящих, їх виконавчі і розпорядчі органи відповідно до їх компетенції, а також на землевпорядну службу системи Міністерства сільського господарства СРСР (стаття 48). Статтею 170 зазначеного законодавчого акту визначений перелік порушень земельного законодавства, за які настає адміністративна або кримінальна відповідальність^[7].

Правова норма щодо відповідальності за порушення земельного законодавства знаходить своє відображення в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 14.05.1970р. «Про адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства», яким встановлено, що службові особи і громадяни, які порушують земельне законодавство притягуються до адміністративної відповідальності. До таких порушень віднесено: 1) псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх виробничими відходами та стічними водами; 2) безгосподарське використання земель; 3) невиконання обов'язкових заходів по поліпшенню земель і охорони ґрунтів від вітрової, водної ерозії та інших процесів що погіршують стан ґрунтів; 4) використання земельних ділянок не у відповідності з тими цілями, для яких їх надано; 5) несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків по приведенні їх у стан, придатний для використання за призначенням; 6) відступ без належного дозволу, від затверджених у встановленому порядку проектів внутрігосподарського землеустрою; 7) знищення межових знаків, меж землекористування^[8].

Кримінальна відповідальність за порушення земельного законодавства була визначена в нормах Кримінального кодексу Української УРСР (1960р),

⁶ Постанова ради Міністрів УРСР від 12.09.1960 р. № 1541 «Про заходи по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1541-60-п>

⁷ Земельний кодекс Української РСР: Прийнятий 8 липня 1970 року №2874 - VII / Відомості Верховної Ради України. - 1970.-№ 29.- Ст.205.

⁸ Законодательные акты о земле. 2-ге изд., доп. и перероб. Составили: Битий С.В., Миронец И.Я., Янчук В.З. К., «Урожай», 1979, 400с.

Зокрема, була встановлена відповідальність за вчинення дій, що порушують радянське законодавство про націоналізацію землі. Такими діями були визначені: самовільний захват земельної ділянки, самовільний обмін чи купівля-продаж земельної ділянки, а також інші дії, які порушують право державної власності на землю. За вказані правопорушення винні особи каралися виправними роботами на строк від шести місяців до одного року або штрафом у розмірі до трьохсот карбованців^[9].

Постановою Ради Міністрів СРСР від 14 травня 1970 р № 325 затверджено «Положення про державний контроль за використанням земель». У вказаному Положенні зазначено, що державний контроль за використанням всіх земель здійснюється Радами депутатів трудящих, їх виконавчими і розпорядчими органами у відповідності з їх компетенцією, а також землевпорядною службою системи Міністерства сільського господарства СРСР. До складу землевпорядної служби, що здійснювали державний контроль за використанням земель входили: 1) Головне управління землекористування і землеустрою Міністерства сільського господарства СРСР; 2) головні управління (управління) по землекористуванню, землеустрою, полезахисному лісорозведенню і охороні земель міністерств сільського господарства союзних республік; 3) управління (відділи) по землекористуванню, землеустрою, полезахисному лісорозведенню та охороні земель Міністерств сільського господарства автономних республік, управлінь сільського господарства виконкомів крайових і обласних Рад депутатів трудящих; 4) групи головних (старших) інженерів-землевпорядників управлінь сільського господарства виконкомів районних Рад депутатів трудящих.

Вказаний склад землевпорядної служби системи Міністерства сільського господарства СРСР був за посадами одночасно державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель. Для забезпечення успішного виконання завдання державного контролю за використанням земель службові особи землевпорядної служби були наділені відповідними повноваженнями. Вони, зокрема, мали право обстежити земельні угіддя землекористувачів і, за необхідності, складати за участю представника адміністрації акти (протоколи) про результати таких обстежень, вимагати від усіх землекористувачів відомості й документи, необхідні для вирішення питань, що входять до компетенції землевпорядної служби, надавати землекористувачам рекомендації щодо правильного використання земель.

Вказаний період розвитку державного земельного контролю за використанням земель можна характеризувати такими рисами: а) визначення в Основах земельного законодавства СРСР і союзних республік завдання державного контролю за використанням земель; б) законодавче визначення повноважень щодо державного земельного контролю, методи здійснення даного виду контролю; в) законодавче закріплення цивільної, адміністративної і кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства; г) з

⁹ Кримінальний кодекс Української УРСР: Прийнятий 28 грудня 1960 року №2000 - 05 / Відомості Верховної Ради України. - 1961.-№ 2.- Ст.14.

прийняттям Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення здійснена кодифікація порушень земельного законодавства.

Формування законодавчої бази державного контролю за використанням та охороною земель як однієї із найважливіших функцій держави в регулюванні земельних відносин, в сучасній Україні започатковано з прийняттям 18 грудня 1991 року Верховною Радою України Земельного кодексу України, який базувався на положеннях Декларації про державним суверенітет України. Дата його прийняття співпадає з початком земельної реформи у нашій країні. Вказані законодавчі акти створили правове підґрунтя подальшого розвитку земельного законодавства.

У зв'язку з запровадженням приватної і колективної форми власності на землю Верховною Радою України у 1992 році був прийнятий Земельний Кодекс України в новій редакції, в якому функція держави щодо контролю за використанням та охороною земель знайшла подальший розвиток. Статтею 94 цього Кодексу було встановлено, що «...державний контроль за використанням і охороною земель здійснюється Радами народних депутатів, а також Державним комітетом України по земельних ресурсах, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та іншими спеціально уповноваженими на те державними органами»^[10]. До цього часу державний контроль за використанням земель здійснювався землевпорядною службою Міністерства сільського господарства України.

На підставі вказаної норми Земельного кодексу України до одного із основних завдань Державного комітету України по земельних ресурсах віднесено здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

У відповідності з «Тимчасовим положенням про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель»^[11], здійснення державного контролю за використанням та охороною земель в структурі Державного комітету України по земельних ресурсах покладалося на управління моніторингу земель, обласні, Київське та Севастопольське міські управління земельних ресурсів та районні відділи земельних ресурсів.

З удосконаленням системи управління земельними ресурсами щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, відбувалось і удосконалення законодавства в частині відповідальності за порушення земельного законодавства.

У статті 115 Земельного кодексу України (1992р.) зазначений був перелік видів порушень земельного законодавства, за які наставала відповідальність За

¹⁰ Земельний кодекс Української РСР: Прийнятий 18 грудня 1991 року №561-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. - 1991.-№ 10.- Ст.98.

¹¹ Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 29.07.1993р. № 65 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використанням та охороною земель» // Бюлетень законодавства і юридична практика України. - 1997.-№ 6. - С.78-80.

порушення винні особи несли цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно законодавства України.

З прийняттям у 1993 році Закону України «Про внесення змін і доповнень в Кримінальний кодекс України і Кодекс України про адміністративні правопорушення» [12] органам Державного комітету України по земельних ресурсах згідно статті 238 КУпАП надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачених статтями 53 (порушення правил використання земель), 532 (перекручування або приховування даних державного земельного кадастру), 55 (самовільне відхилення від проектів внутрішньогосподарського землеустрою), 56 (знищення межових знаків).

По адміністративним правопорушенням, передбачених статтями: 52 (пошкодження і забруднення сільськогосподарських та інших земель), 531 (самовільний захват земельної ділянки), 54 (несвоєчасне повернення тимчасово зайнятих земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням) КУпАП посадові особи органів Державного комітету України по земельних ресурсах мали право складати лише протоколи про адміністративні правопорушення. Розгляд справ по вказаним адміністративним правопорушенням покладалося на адміністративні комісії при виконавчих комітетах, районних, міських, районних в містах Рад народних депутатів.

У подальшому, з 1996 року у відповідності з Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України з питань охорони навколишнього природного середовища» [13], вказані повноваження щодо розгляду справ по адміністративним правопорушенням були надані органам Державного комітету по земельних ресурсах.

Наступний етап розвитку державного контролю за використанням та охороною земель можна охарактеризувати як його становлення. Розпочався він з прийняттям в 2001 році діючого на цей час Земельного кодексу України [14]. В цьому ж році з метою визначення основних засад реформування земельних відносин на основі раціонального та ефективного використання землі були схвалені «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001- 2005 роки» [15]. До основних напрямків державної політики у сфері регулювання земельних відносин віднесено і поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель.

В процесі реформування земельних відносин в Україні із збільшенням кількості власників та користувачів земельних ділянок намітилась тенденція зростання порушень земельного законодавства. З метою призупинення зазначених негативних процесів Указом Президента України (2002р.) «Про

¹² Закон України від 3.02.1993р. № 2977-ХІІ «Про внесення змін і доповнень в кримінальний кодекс України і кодекс України про адміністративні правопорушення» // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 15.- Ст.131.

¹³ Закон України від 5.11.2009 р. № 1708 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення у сфері довкілля» // Офіційний вісник України. -- № 93.-Ст.3149.

¹⁴ Земельний кодекс України: Прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768—ІІІ // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - №3-4. - Ст.27.

¹⁵ Указ Президента України від 30 травня 2001 року №372 «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001 - 2005 роки» // Офіційний вісник України,- №22. – Ст.986.

вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» [16]. було визначено, що «...забезпечення належного контролю за використанням та охороною земель, додержання вимог земельного законодавства та запобігання правопорушень є одним із пріоритетних завдань органів виконавчої влади при здійсненні ними заходів, пов'язаних із реформуванням земельних відносин». Було запропоновано Кабінету Міністрів України вирішити питання щодо утворення у складі Державного комітету України по земельних ресурсах Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель як урядового органу державного управління.

В грудні 2002 року була утворена в складі Держкомзему України Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель.

До основних завдань Держземінспекції віднесено:

участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері земельних відносин;

організація та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;

узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробка пропозицій щодо його вдосконалення.

Держземінспекції та державним інспекторам з контролю за використанням та охороною земель надані дієві контролюючі повноваження в регулюванні земельних відносин. До основних із них можна віднести складання актів перевірок, протоколів про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог земельного законодавства та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати, в установленому законодавством порядку, до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності[17].

Визначальним для становлення державного контролю за використанням та охороною земель стало прийняття у 2003 році Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [18]. В цьому Законі чітко прописані основні положення щодо забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, а також механізми реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель. Також встановлено вичерпний перелік спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

¹⁶ Указ Президента України від 19 серпня 2002 року №720 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» // Офіційний вісник України, - 2002. - №34. - Ст.1560.

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 року №1958 «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель» // Землевпорядний вісник. - 2002. - №3. - С.76

¹⁸ Закон України від 12 червня 2003р. № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» // Відомості Верховної Ради України. - 2003.-№ 39.- Ст.350.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах - Державною інспекцією з контролю за використанням і охороною земель (п. 1.2 Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [¹⁹]), а за додержання вимог законодавства про охорону земель - спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів (ст. 188 ЗК України, ст. 19 Закону України «Про охорону земель» [²⁰]).

Відповідно до ст. 5 даного Закону моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань аграрної політики.

В розвиток Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» було прийнято ряд відомчих нормативних актів (порядків, методичних рекомендацій). Одним із таких нормативних актів є «Порядок планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель», затверджений у 2003 році. Даний «Порядок...» установив процедуру планування та проведення перевірок, порядок оформлення матеріалів за їх результатами, визначав перелік підготовчих заходів, які необхідно здійснити перед початком проведення перевірок [²¹].

Підготовка та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства знайшло своє закріплення в «Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства», який був затверджений у 2004 році [²²].

Згодом, у 2005 році затверджені «Методичні рекомендації щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення при притягненні до відповідальності порушників земельного законодавства» [²³]. В даних методичних рекомендаціях роз'яснюється порядок дій державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель Держземінспекції та її територіальних органів при виявленні порушень земельного законодавства

¹⁹ Порядок планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель затверджений наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 12.12.2003р. № 312 // Офіційний вісник України. - 2003.-№52.- Ст.2891

²⁰ Закон України «Про охорону земель» // ВВР України. - 2003.-№ 39. - Ст.349.

²¹ Порядок планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель затверджений наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 12.12.2003р. № 312 // Офіційний вісник України. - 2003.-№52.- Ст.2891

²² Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 14.12.2004р. № 407 «Про затвердження Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства»// Землевпорядний вісник. - 2005р. - №1.- С.37-39.

²³ Наказ Держземінспекції України від 11.05.2005 р. № 40 «Методичні рекомендації щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення при притягненні до відповідальності порушників земельного законодавства» // Збірник нормативно-правових актів і роз'яснень щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Під заг. ред. О. М. Нечипоренка. Київ, 2005. -64с.

та притягненні до адміністративної відповідальності громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства.

Розвиток законодавства в частині адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства здійснювався шляхом посилення відповідальності за окремі види порушень та розширення переліку видів адміністративних правопорушень, за які настає відповідальність. Посилення відповідальності за порушення земельного законодавства, відбувається у відповідності з нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки», прийнятого у 2007 році ^[24] Вказаним Законом штрафні санкції за самовільне зайняття земельної ділянки (стаття 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП)) були підвищені і становили для громадян від 170 грн. до 850 грн., а для посадових осіб від 240 грн. до 1700 грн.

З прийняттям у 2008 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» ^[25] було встановлено адміністративну відповідальність за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту (стаття 53-3 КУпАП). Стягнення за вказане правопорушення накладається у вигляді штрафу на громадян від 170 грн. до 340 грн., а на посадових осіб від 340 грн. до 850 грн.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення у сфері доквілля» (2009 рік) ^[26] встановлена адміністративна відповідальність за незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (стаття 53-4 КУпАП). За вказане правопорушення накладається штраф - на громадян у розмірі від 510 грн. до 1190 грн., а на посадових осіб від 510 грн. до 1700 грн.

Проведений аналіз законодавчих актів щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, свідчить, що вказаний вид юридичної відповідальності має актуальність і на сучасному етапі розвитку суспільних відносин, складовою яких є земельні відносини.

Крім адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства передбачається і кримінальна відповідальність. А саме, у відповідності з нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» (2007 рік) було доповнено Кримінальний кодекс України статтею 197', яка має назву «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво». Запровадження цих правових норм є формою

²⁴ Закон України від 11 січня 2007 р. № 578 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» // Офіційний вісник України. - 2007. - №8. - Ст.278.

²⁵ Закон України від 5.11.2009 р. № 1708 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення у сфері доквілля» // Офіційний вісник України. -- № 93.-Ст.3149.

²⁶ Закон України від 5.11.2009 р. № 1708 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення у сфері доквілля» // Офіційний вісник України. -- № 93.-Ст.3149.

державного реагування на відповідні порушення земельного законодавства, які нині в Україні стали не поодиноким явищем.

Прийнята у 2007 році «Методика визначення розмірів шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу»^[27], є економічним важелем раціонального землекористування.

Норми даної Методики дають змогу визначити розмір шкоди, заподіяної державі, територіальним громадам, юридичним та фізичним особам, на всіх категоріях земель внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу. Методикою також визначений механізм компенсації державі, територіальним громадам, власникам та користувачам земельних ділянок доходів, що були б отримані ними за звичайних умов, якби їх права на земельні ділянки не були порушені.

До структури системи спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель 2010-2011 роки принесли суттєві зміни. Так, Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель як структурна одиниця, яка входила в структуру спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів була ліквідована^[28]. Здійснення державного контролю за використанням та охороною земель покладено на Державний комітет із земельних ресурсів.

Одночасно створеній Державній інспекції сільського господарства України були надані повноваження щодо державного контролю за використанням і охороною земель. Це «...організація та здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності^[29]».

Виконання функцій державного контролю за використанням і охороною земель цим органом виконавчої влади було не тривалим. У 2014 рішенні Уряду була ліквідована Державна сільськогосподарська інспекція, а функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів покладено на Державну екологічну інспекцію^[30].

²⁷ Постанова Кабінету Міністрів від 25.07.2007р. № 963 «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу» // Землевпорядний вісник. -2007. - № 4. - С.71-79.

²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2010 року №1068 «Про ліквідацію Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель» // Офіційний вісник України.-2010. - № 90. - Ст.3184

²⁹ Указ Президента України від 30. 05. 2011 р. №459/2011 «Про Державну інспекцію сільського господарства України» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів від 10. 09. 2014р. №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>

Висновок. Розвиток суспільних відносин, складовою яких є і земельні відносини, потребує відповідного законодавчо-нормативного забезпечення їх існування та одночасного контролю процесів, які супроводжують даний розвиток. Процес використання землі повинен регламентуватися відповідною законодавчо - нормативною базою з однієї сторони, а з другої - повинен бути дієвий контроль за даним процесом, в першу чергу, зі сторони держави.

В умовах незавершеності земельної реформи, розвитку багатоукладності економіки, безперечно можна з упевненістю говорити, що державний контроль за використанням та охороною земель обов'язково повинен здійснюватися як одна із найважливіших функцій держави в галузі регулювання земельних відносин та раціонального використання земель і їх охорони.