

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА КОНТРОЛЬНО -ІНСПЕКЦІЙНИХ ОРГАНІВ В СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ (НА ПРИКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ)

У статті здійснено аналіз особливостей правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земель (на прикладі Російської Федерації), досліджено питання функціонування та системи даних органів державної влади в Російській Федерації, обґрунтовано пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення діяльності контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земель у врахуванням досвіду Російської Федерації.

Ключові слова: контрольно-інспекційні органи в сфері використання та охорони земель в Російській Федерації, державні інспекції в Україні, повноваження державних інспекцій в Російській Федерації, земельна реформа, державний контроль за використанням та охороною земель в Російській Федерації, правове становище, міжнародний досвід.

Проведення в Україні земельної реформи зумовлює необхідність подальшого реформування земельного законодавства, що має ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях, пріоритеті прав і свобод людини. Отже, однією з умов розвитку української держави є зміцнення правових основ забезпечення раціонального використання та охорони земель, оскільки суспільні відносини, що виникають у цій сфері, поширюються на всі галузі народного господарства, і їх належна правова регламентація суттєво впливатиме на розвиток економіки та інших сфер суспільно-державного життя. Великого значення при цьому набуває дослідження діяльності та правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земельних ресурсів в Україні та відповідного міжнародного досвіду правового становища та організації діяльності контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земель країн Євросоюзу та країн СНГ. Тому, приклад діяльності даних органів в Російській Федерації є цілком доречним і актуальним на даний момент та потребує детальнішого ознайомлення та вивчення.

Разом з тим, особливості правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земельних ресурсів на прикладі Російської Федерації та зміст діяльності даних органів виконавчої влади залишаються недостатньо вивченими в Україні для впровадження відповідного позитивного дос-

віду, адже в більшості наукових праць об'єктом дослідження виступає загальна характеристика діяльності контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Україні, а земельно-процесуальні відносини вивчаються у загальному контексті.

Особливості правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земельних ресурсів в Російській Федерації та зміст даної діяльності у земельно-правовій науці України детальному дослідженню не піддавалися. Усе це потребує комплексного підходу та системного опрацювання конкретних питань по дослідженню особливостей правового становища даних контрольно-інспекційних органів в Російській Федерації, що зумовило актуальність даної статті.

Багато російських вчених розглядали питання правового становища та діяльності контрольно-інспекційних органів в сфері земельних ресурсів в Російській Федерації, у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища, включаючи їх в комплексні дослідження в області екологічного і природоресурсного права Росії. Серед них можна назвати: Барнаха Д.Н., Боголюбова С.А., Болтанова Е.С., Бринчук М.М., Винокурова Ю.Є., Дубовик О.Л., Єрофеева Б.В., Кони́на Н.М., Сирих Є.В., Чубукова Г.В. та інші.

Метою даної статті є дослідження і поглиблення існуючих наукових знань про особливості та правове становище контрольно-інспекційних

органів в сфері використання та охорони земельних ресурсів на прикладі Російської Федерації, а також вироблення та обґрунтування пропозицій і рекомендацій щодо пріоритетних напрямів розвитку й вдосконалення діяльності даних органів виконавчої влади в Україні з відповідного міжнародного досвіду на прикладі Російської Федерації.

Слід зазначити, що стан навколишнього середовища в Росії з початку ХХ століття і по теперішній час неухильно погіршується. Останні роки стали роками переходу від перманентного зниження техногенного навантаження на навколишнє середовище до посилення впливу на неї у зв'язку із зростанням споживання природних ресурсів і забруднень різними видами відходів (побутовими, хімічними, біологічними, радіаційними та ін.), стічними водами, що не відповідають вимогам санітарних норм, викидами забруднюючих речовин в атмосферу як стаціонарних, так і рухомих джерел. Однією з концептуальних і значущих документів в галузі забезпечення безпеки (в тому числі і щодо використання та охорони земель) є Стратегія національної безпеки Російської Федерації, яка в якості стратегічних цілей забезпечення екологічної та земельної безпеки та раціонального природокористування в Росії встановлює: 1) збереження навколишнього природного середовища і забезпечення її захисту; 2) ліквідація екологічних та земельних наслідків господарської діяльності в умовах зростаючої економічної активності та глобальних змін клімату [1, с. 234].

Проте в результаті аналізу російського законодавства та статистичних даних про стан навколишнього середовища (про стан використання та охорони земель) та державного управління в цій сфері науковці виділяють окремі негативні моменти: спостерігаються регулярні зміни в системі федеральних органів виконавчих влади Росії, перерозподіл та дублювання їх повноважень; спостерігається тенденція до скорочення повноважень у галузі екологічного та земельного контролю; серйозно скорочено перелік об'єктів державної екологічної та земельної експертизи і т.д. Така ситуація існує вже давно.

Ще в 1996 р. на Всеросійському з'їзді по охороні природи (в тому числі і щодо використання та охорони земель) голова Міжвідомчої комісії Ради Безпеки Російської Федерації з екологічної безпеки А.В. Яблоков зазначив, що однією з го-

ловних причин провалів проведення ефективної екологічної та земельної політики є існуючі недоліки в організації державного управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища, серед яких виділяються: дублювання функцій державних органів управління охороною навколишнього середовища; порушення принципу поділу функцій використання і функції контролю за використанням природних ресурсів (в тому числі і щодо використання та охорони земель). Ці зауваження справедливі і сьогодні. Механізм державного управління в галузі природокористування та охорони навколишнього середовища недосконалий, нестабільний і не повністю задіяний, що відбивається на екологічній та земельній обстановці в Російській Федерації [2, с. 86-87].

Нормативно – правову базу, яка застосовується при діяльності контрольно-інспекційних органів в Російській Федерації при здійсненні державного земельного контролю складають: Конституція Російської Федерації (РФ), Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення, Земельний кодекс РФ, Цивільний кодекс РФ, Федеральний закон РФ від 24.07.2007 року № 221-ФЗ "Про Державний кадастр нерухомості", Федеральний закон РФ від 26.12.2008 року № 4294-ФЗ "Про захист прав юридичних осіб і суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб при здійсненні державного контролю (нагляду) та муніципального контролю", постанова Уряду РФ від 01.06.2009 року № 457 "Про Федеральну службу державної реєстрації, кадастру і картографії", постанова Уряду РФ від 15.11.2006 року № 689 "Про Державний земельний контроль", постанова Уряду РФ від 30.06.2010 року № 489 "Про затвердження Правил підготовки органами державного контролю (нагляду) і органами муніципального контролю щорічних планів проведення планових перевірок юридичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності -фізичних осіб", наказ Міністерства економічного розвитку РФ від 30.06.2011 року № 318 "Про затвердження Адміністративного регламенту Федеральної служби державної реєстрації, кадастру і картографії щодо проведення перевірок при виконанні державного контролю за діяльністю юридичних осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб" та інші нормативно – правові акти адміністративного, екологічного, цивільного законодавства, в

тому числі укази Президента Російської Федерації та постанови Уряду Російської Федерації, що регулюють правове становище, структуру та функціонування державних органів в сфері земельного та екологічного контролю та їх систему [3, с. 329-330].

Зазначимо, що відповідно до постанови Уряду Російської Федерації від 15.11.2006 року № 689 "Положення про Державний земельний контроль", дане Положення встановлює порядок здійснення державного земельного контролю Федеральною службою державної реєстрації, кадастру і картографії, Федеральною службою з нагляду у сфері природокористування, Федеральною службою по ветеринарному і фітосанітарному нагляду та їх територіальними органами [4].

Завданням державного земельного контролю є забезпечення дотримання організаціями незалежно від їх організаційно – правових форм і форм власності, їх керівниками, посадовими особами, а також громадянами земельного законодавства, вимог охорони та використання земель.

Спеціально уповноважені органи при здійсненні державного земельного контролю взаємодіють в установленому порядку з федеральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, з органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, організаціями і громадянами.

Федеральна служба державної реєстрації, кадастру і картографії Російської Федерації та її територіальні органи здійснюють державний контроль за дотриманням:

а) виконання вимог земельного законодавства про недопущення самовільного зайняття земельних ділянок, самовільного обміну земельними ділянками та використання земельних ділянок без оформлених на них у встановленому порядку правовстановлюючих документів, а також без документів, що дозволяють здійснення господарської діяльності;

б) порядку переуступки права користування землею;

в) виконання вимог земельного законодавства про використання земель за цільовим призначенням у відповідності з приналежністю до тієї чи іншої категорії земель і дозволенням використання, а також про виконання обов'язків щодо при-

ведення земель у стан, придатний для використання за цільовим призначенням;

г) виконання вимог про наявність і збереження межових знаків меж земельних ділянок;

д) порядку надання відомостей про стан земель;

с) виконання приписів з питань дотримання земельного законодавства та усунення порушень в галузі земельних відносин;

ж) виконання інших вимог земельного законодавства з питань використання та охорони земель в межах встановленої сфери діяльності [5, с. 364].

Федеральна служба по нагляду у сфері природокористування Російської Федерації та її територіальні органи здійснюють контроль за дотриманням:

а) виконання обов'язків з рекультивативних робіт після завершення розробки родовищ корисних копалин (включаючи загальнопоширені корисні копалини), будівельних, меліоративних, лісозаготівельних, вишукувальних та інших робіт, у тому числі робіт, здійснюваних для внутрішньогосподарських або власних потреб;

б) виконання вимог та обов'язкових заходів щодо поліпшення земель і охорони ґрунтів від вітрової, водної ерозії та запобігання інших процесів, що погіршують якісний стан земель;

в) виконання вимог законодавства Російської Федерації про недопущення використання ділянок лісового фонду для розкорчовування, переробки лісових ресурсів, влаштування складів, спорудження будівель (будівництва), оранки та інших цілей без спеціальних дозволів на використання зазначених ділянок;

г) режиму використання земельних ділянок і лісів у водоохоронних зонах і прибережних смугах водних об'єктів;

д) виконання інших вимог земельного законодавства з питань використання та охорони земель в межах встановленої сфери діяльності.

Федеральна служба з ветеринарного і фітосанітарного нагляду Російської Федерації та її територіальні органи здійснюють на землях сільськогосподарського призначення та земельних ділянках сільськогосподарського використання в складі земель поселень контроль за дотриманням:

а) виконання відповідно до Федерального закону РФ "Про державне регулювання забезпечення родючості земель сільськогосподарського

призначення" [6] заходів по збереженню та відтворенню родючості земель сільськогосподарського призначення, включаючи меліоровані землі;

б) виконання вимог щодо запобігання самовільного зняття, переміщення і знищення родючого шару ґрунту, а також псування земель внаслідок порушення правил поводження з пестицидами, агрохімікатами або іншими небезпечними для здоров'я людей і навколишнього середовища речовинами та відходами виробництва та споживання;

в) виконання інших вимог земельного законодавства з питань використання та охорони земель в межах встановленої сфери діяльності [7, с. 226-229].

З огляду на вищевикладене можна зробити такі висновки:

1. Державне управління в Російській Федерації в галузі природокористування та охорони навколишнього середовища (в тому числі і щодо охорони та використання земель) можна визначити для однакового розуміння даного явища як: вольову і системну діяльність державних органів виконавчої влади, спрямовану на позитивне упорядкування суспільних відносин, що складаються в галузі раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища, врегульоване нормами екологічного та земельного законодавства, в цілях досягнення і забезпечення сприятливого навколишнього середовища для людини і збереження природних екосистем і біологічного різноманіття.

2. Державне управління у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища Російської Федерації можна класифікувати з урахуванням положень екологічного та земельного законодавства, що дозволить вдосконалити доктринальні положення в даній області, з наступних підстав: по-перше, в сфері державного управління, куди включається два види: державне управління у сфері природокористування та державне управління у сфері охорони навколишнього середовища; по-друге, за методом правового регулювання, куди включаються три види: 1) державне управління у сфері адміністративно-правового регулювання природокористування і охорони навколишнього середовища; 2) державне управління у сфері пропаганди раціонального природокористування та екологічної освіти; 3) екологізація дер-

жавного управління у всіх сферах життя суспільства.

3. Система природоохоронних федеральних органів виконавчої влади Російської Федерації включає в себе: Уряд Російської Федерації, який очолює дану систему; Федеральні органи державної влади спеціальної компетенції: Мінприроди РФ, Росприроднагляд, Ростехнагляд, Росгідромст, Росводресурсів, Роснадра, Мінсільгосп РФ, Россільгоспнагляд, Рослігосп, Мінкономрозвитку РФ, Росреєстр та їх територіальні підрозділи; деякі правоохоронні органи: МВС РФ, ФСБ РФ і т.д.

4. Цілком доречним є розроблення і прийняття Федерального закону РФ "Про Федеральні органи екологічного управління Російської Федерації" з метою упорядкування функціонування системи федеральних органів виконавчої влади, які здійснюють управління у сфері природокористування (в тому числі і в сфері використання та охорони земельних ресурсів) та охорони навколишнього природного середовища, для забезпечення ефективності управління у зазначеній сфері в Російській Федерації.

5. Також цікавою є пропозиція щодо створення Федеральної служби екологічного контролю (Росекоконтроль), підпорядкованої Президенту Російської Федерації. Росекоконтроль повинен бути утворений в результаті реорганізації Росприроднагляду та Ростехнагляду шляхом їх злиття, з передачею йому всіх повноважень даних органів, за винятком повноважень Росприроднагляду. Росекоконтролю також повинні бути передані наступні повноваження: по-перше, Росриболовства – з організації та проведення державного контролю в області відтворення і охорони водних біологічних ресурсів та середовища їх проживання; по-друге, Росреєстра – з організації та проведення державного земельного контролю; по-третє, Россільгоспнагляду – з організації та проведення державного контролю у сфері поводження з пестицидами та агрохімікатами, в області земельних і лісових відносин.

6. Слід зазначити, що сучасне використання та охорона земельних ресурсів в Україні не відповідає вимогам раціонального природокористування. Тому використання досвіду щодо організації та нормативно-правового забезпечення державного земельного та екологічного контролю Російської Федерації можуть сприяти розвитку земельних відносин в Україні, створення та-

ких правових і організаційно-економічних умов, які б стимулювали прагнення кожного власника чи користувача земельної ділянки до її правового і ефективного використання, підвищували відповідальність за охорону земель, заохочували активність громадян до посвідчення права власності на землю, і тим самим сприяли розвитку ринкових відносин.

7. Під час проведення аналізу правового становища контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земель в Російській Федерації було встановлено, що однією з основних переваг організаційного та нормативно – правового забезпечення системи органів державної влади в сфері використання і охорони земель та навколишнього природного середовища в Росії, полягає у забезпеченні відповідною науковою базою. Нажаль, в Україні відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, вико-

ристання, відновлення і охорони земельних ресурсів, відсутні ефективні механізми поєднання адміністративних і ринкових способів регулювання ринкових процесів у земельній сфері і т.д.

Отримані в процесі написання даної статті висновки дозволяють стверджувати, що реалізація, використання у діяльності та впровадження вище вказаних положень і заходів, що діють в сфері державного земельного та екологічного контролю в Російській Федерації сприятиме ефективній діяльності контрольно-інспекційних органів в сфері використання та охорони земель в Україні, зокрема: вдосконалення правового становища даних органів, відповідно до міжнародного досвіду на прикладі Російської Федерації, надасть змогу ефективно використовувати величезний земельно-ресурсний потенціал України, обрати правильний напрямок у розв'язанні складних проблем глобального масштабу: екологічної, продовольчої та сировинної.

Література

1. *Кониш Н.М.* Административное право России: учебник. / Н.М. Кониш. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: "Проспект", 2010. – 445 с.
2. *Ерофеев Б.В.* Экологическое право России: учебник. / Б.В. Ерофеев. – 3-е изд., доп. – М.: ИД "ФОРУМ": ИНФРА-М, 2007. – 556 с.
3. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах. – М.: ИД "НОРМА", 2008. – 460 с.
4. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689 "Положение о государственном земельном контроле" [Электронный ресурс] // Сайт Информационно-правового портала "Консультант". – Текст. дан. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=112983>
5. *Ерофеев Б.В.* Земельное право России: учебник. / Б.В. Ерофеев. – 9-е изд., перераб. – М.: "Юрайт-Издат", 2008. – 656 с.
6. *Федеральный закон* Российской Федерации от 16 июля 1998 года. № 101-ФЗ "О Государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Информационно – правовой портал "Гарант" – Текст. дан. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12112328/>
7. *Боголюбов С.А.* Экологическое право: учебник для вузов. / С.А. Боголюбов. – М.: ИД "Юрист", 2007. – 430 с.

Ю.В. Ищук

Особенности правового положения контрольно – инспекционных органов в сфере использования и охраны земель (на примере Российской Федерации)

В статье осуществлен анализ особенностей правового положения контрольно-инспекционных органов в сфере использования и охраны земель (на примере Российской Федерации), исследованы вопросы функционирования и системы данных органов государственной власти в Российской Федерации, обоснованы предложения и рекомендации, направленные на совершенствование деятельности контрольно-инспекционных органов в сфере использования и охраны земель с учетом опыта Российской Федерации.

Ключевые слова: контрольно-инспекционные органы в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации, государственные инспекции в Украине, полномочия государственных инспекций в Российской Федерации, земельная реформа, государственный контроль за использованием и охраной земель в Российской Федерации, правовое положение, международный опыт.

Y.V. Ishchuk

Features of the legal status of control and supervision authorities in land use and protection (on the example of the Russian Federation)

The article analyzes the characteristics of the legal status of the inspection bodies in the field of land use and protection (on the example of the Russian Federation). Author also investigates the functioning of this authorities' system in the Russian Federation, studies proposals and recommendations aimed at improving the inspection bodies in the use and protection of the land.

Keywords: inspection bodies in the field of land use in the Russian Federation, state inspections in Ukraine, powers of the state inspections in Russian Federation, land reform, state control over land use in the Russian Federation, legal status, international experience.