

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра: публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуття освітнього рівня Магістр

на тему:

**«ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА
РАЦІОНАЛЬНИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ (НА МАТЕРІАЛАХ
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ У
ХМЕЛЬНИЦЬКІЙ ОБЛАСТІ)»**

Виконав: студент магістратури
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
денної форми навчання

М.І.Ватагович

(прізвище та ініціали)

Керівник: доцент кафедри,
к. н. держ. упр.

Д.В.Бондар

(прізвище та ініціали)

Рецензент: _____

(прізвище та ініціали)

ABSTRACT

Vatagovich Mikhail Ivanovich. State Regulation in the field of control over rational land use (On the Materials of the Main Department of the State Geocadastre iv Khmelnytsk region)

The earth is the main natural resource, which is an important basis for the formation of food security in every country in the world. For the state, this is an objective condition for the successful functioning of agriculture, providing its population with quality food in the required quantities. Rational use and protection of land is an important ecological and socio-economic prerequisite for sustainable development of social formation. Therefore, to date, the issues of rational use and protection of lands have become special and acute.

The strategic task of state policy in the field of land use is to ensure the rational use and protection of productive lands, preservation, reproduction and increase of their fertility.

The concept of modern land reform in Ukraine is based primarily on the principles of rational, highly efficient and environmentally friendly use of land resources, increasing fertility and soil protection

The Land Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Land Protection", regulate the rational use of land resources and soil protection, especially in agriculture, provide for the responsibilities of land users. Particular attention is paid to the implementation of a set of organizational and economic, agro-technical, hydraulic measures to prevent soil erosion, clogging, waterlogging, pollution and more.

The effectiveness and efficiency of control of rational land use is ensured by obtaining from the accounting and reporting system complete and reliable information about operations.

Modern forms of organizational support for the control of rational land use include: inspections of the possibility of compliance with the requirements of organizational support for the control of rational land use in the further use of land; establishing the need to restore the quality of the soil or other elements that make up

the land; carrying out of check of conformity of materials of assignment of the land plot on conformity to requirements of the current legislation, definition of dangerous factors, and in case of absence of the corresponding sanitary norms.

The necessity of conducting audits at agricultural enterprises has been proved, which is also due to the lack of interest of most tenants in maintaining the quality of leased land and its rational use. The paper identifies the main stages and directions of implementation of audit procedures to verify transactions related to land lease, identifies indicators of the effectiveness of such control

KEY WORDS: SOIL, AGRICULTURE, RATIONAL LAND USE, AUDIT, LAND PROTECTION, LAND REFORM, LAND.

ЗМІСТ:

| | |
|--|----|
| ВСТУП | 5 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ | 9 |
| 1.1. Поняття та принципи контролю раціонального землекористування | 9 |
| 1.2. Система та форми організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування | 19 |
| 1.3. Правове забезпечення контролю раціонального землекористування | 24 |
| РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ У СЛАВУТСЬКОМУ РАЙОНІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ | 29 |
| 2.1. Характеристика земельного фонду Славутського району як об'єкту контролю управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області | 29 |
| 2.2. Основні показники забезпечення контролю управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області | 38 |
| 2.3. Практичні аспекти здійснення контролю раціонального землекористування | 44 |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ | 50 |
| 3.1. Моніторинг земель та їх паспортизація як пріоритетний напрямок організаційно-правового забезпечення контролю раціонального землекористування | 50 |
| 3.2. Економічне стимулювання землекористувачів як форма організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування | 57 |
| 3.3. Притягнення до юридичної відповідальності як форма організаційно-правового забезпечення контролю раціонального землекористування | 64 |
| ВИСНОВКИ | 72 |
| СПИСКИ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 77 |

ВСТУП

Актуальність теми. Забезпечення раціонального землекористування як інструмент публічного управління виступає одним з найбільш важливих завдань управління у сфері земельних ресурсів. Земельне законодавство закріплює відповідну вимогу на рівні окремого принципу у структурі Земельного кодексу України та інших багаточисельних нормативно-правових актів. Нажаль, сучасне нормативно-правове регулювання відносин у сфері землекористування не позбавлене проблем притаманних всій правовій системі. В першу чергу мова йде про відсутність належного рівня уніфікації нормативно-правових вимог. Іншим негативним чинником є хронічна нестабільність вітчизняного законодавства. З позицій здійснення публічного управління є важливим забезпечення належного стану збереження ґрунтів (раціонального землекористування) як чиннику забезпечення продовольчої безпеки та екологічного благополуччя.

Раціональне та ефективне використання землі як інструмент публічного управління означає здійснення ефективного моніторингу та постійного контролю за експлуатацією земельних ресурсів, як загальнонародного природного ресурсу. В разі неправильного використання землі, порушень правил агротехніки якість земель знижується, а родючість зменшується, тому землекористувачами повинні застосовувати певні організаційно-господарські, агротехнічні, меліоративні та гідротехнічні заходи щодо землі.

В багатьох наукових працях, які пов'язані з організацією контролю раціонального землекористування, дана проблема висвітлюється достатньо добре, однак у деяких аспектах потребує дещо іншого підходу до регулювання даних проблемних питань. Зокрема, організацією контролю раціонального землекористування, в у сфері публічного управління присвятили наступні вітчизняні науковці: В. Андрейцев, Д.Бабміндра, В. Боклаг, Г.Голік, Л. Дідковська та ін. Різні теоретичні аспекти питань щодо організації контролю раціонального землекористування розглядали фахівці в галузі науки

державного управління: О.Дорош, Ю.Коваленко, Р. Курильців, А. Мерзляк та ін.

Мета та завдання дослідження. Метою роботи є опрацювання теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правового забезпечення контролю раціонального землекористування. Для реалізації поставленої мети було сформовано та виконано такі завдання:

- визначити поняття та принципи контролю раціонального землекористування;
- окреслити систему та форми організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування;
- проаналізувати правове забезпечення контролю раціонального землекористування;
- надати характеристику земельного фонду Славутського району як об'єкту контролю управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області;
- проаналізувати основні показники забезпечення контролю управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області;
- дослідити сучасні форми організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування;
- розробити напрями вдосконалення організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування.

Об'єктом дослідження є процеси організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування.

Предметом дослідження виступає сукупність теоретичних та практичних положень, спрямованих на удосконалення системи організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування.

Методи дослідження. Дослідження ґрунтується на використанні таких **методів:** узагальнення, аналізу та синтезу – для дослідження теоретичних основ організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування та

опрацювання понятійного апарату; методи статистичної обробки інформації – для групування та аналізу статистичних показників, що стосуються організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування тощо; комплексного аналізу, аналізу та синтезу, порівняння – для дослідження ефективності організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування; системний підхід – для розробки комплексу заходів удосконалення організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування; метод наукових узагальнень – для написання логічних та обґрунтованих висновків.

Інформаційною базою дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти, наукові періодичні видання, навчальні посібники, підручники, конспекти лекцій, монографії за темою дослідження, статистичні та аналітичні дані управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Практичне значення одержаних результатів роботи полягає у можливості застосування результатів дослідження в управлінській діяльності управління Держгеокадастру, а також для формування рекомендації щодо удосконалення організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування.

Перспективним напрямом здійснення моніторингу раціонального землекористування є застосування інформаційних технологій шляхом створення комплексної територіальної інформаційної системи. Вона повинна включати формування і взаємоузгодження ведення різних відомчих кадастрів (земельний, водний, лісовий, містобудівний та ін.), реєстрів, що забезпечують органи державної влади і місцевого управління достовірною і комплексною інформацією для прийняття управлінських рішень.

Аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність достатнього регулювання повноважень суб'єктів у частині реалізації права загального землекористування. У зв'язку з цим у роботі:

1. Запропоновано визначать контроль за раціональним землекористуванням, як безперервний цілеспрямований процес контролю з боку уповноважених органів влади, який включає сукупність взаємопов'язаних принципів, функцій, методів та інструментів на основі інформатизації та використання масиву відповідних електронних баз даних.

2. Удосконалено пропозиції щодо визначення заходів організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування запропоновано здійснювати моніторинг земель, а саме: виконання спеціальних зйомок на місцевості та обстежень земель у тому числі за допомогою безпілотних дронів або малої авіації; виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів через комплексну оцінку ризиків для раціонального землекористування на конкретній території.

3. Набуло подальшого розвитку аргументація щодо необхідності проведення аудиторських перевірок на сільськогосподарських підприємствах, що обумовлена також відсутністю у більшості орендарів зацікавленості у збереженні якісного стану орендованої землі та її раціональному використанню.

4. З врахуванням пануючої тенденції до переходу здійснення контролю на основі ризикоорієнтованого підходу, пропонуємо активізувати діяльність у цьому напрямку у сфері здійснення повноважень Держгеокадастру. Впровадження ризикоорієнтованого підходу забезпечить зниження кількості земельних правопорушень, збільшення кількості усунених порушень

Структура роботи. Магістерська робота складається з вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 82 сторінки, список використаних джерел налічує 70 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

1.1. Поняття та принципи контролю раціонального землекористування

Унікальний земельно-ресурсний потенціал України сприяє сталому розвитку економіки. Ефективне і раціональне використання земельних ресурсів має важливе значення для національної економіки України. Земля як інструмент публічного управління є обмеженим природним ресурсом, тому суспільство повинно розумно та ощадливо розпоряджатися своїм національним багатством.

Конституція України гарантує кожному громадянину право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13) [34]. Право землекористування закріплено за кожним громадянином і може бути реалізоване відповідно до закону. Земля як інструмент публічного управління є базовим природним ресурсом, що дозволяє розглядати право загального землекористування у поєднанні (як складову) з правом загального природокористування.

Земельні ресурси є компонентами навколишнього середовища та виступають місцем існування людини, засобом виробництва і джерелом задоволення її потреб. В аграрному секторі земельні ресурси – це найважливіша складова частина ресурсної бази землеробства. Характер і якість земель, родючість сільськогосподарських угідь визначають ефективність аграрного виробництва, можливість розв'язання продовольчої проблеми, продуктивність праці в аграрній сфері. В останні роки нераціональне ведення землеробства призводить до деградації земель, що проявляється спадом родючості ґрунтів, зниженням рівня безпеки життєдіяльності людини, ґрунтово-екологічним

дискомфортом, втратою придатності для екологічно орієнтованого сільськогосподарського виробництва тощо.

Право землекористування громадян як інструмент публічного управління, слід розглядати в трьох аспектах: як правовий інститут – сукупність норм, що регулюють права та обов'язки землекористувачів та інших осіб, як правовідносини, в яких реалізується суб'єктивне право, і, нарешті, як суб'єктивне право, що належить конкретній особі.

Метою відповідного правового регулювання як інституту публічного управління є забезпечення господарських, комерційних, пізнавальних, естетичних, освітніх, наукових, рекреаційних, оздоровчих, туристичних, комунікативних потреб та інтересів людини. Метод правового регулювання землекористування, своєрідність якого в кінцевому підсумку визначається предметом правового регулювання, збігається з методом земельного права і є змішаним, поєднуючи диспозитивні та імперативні складові. Диспозитивність цього методу проявляється у гарантуванні вільного використання земель за волевиявленням особи. Щодо імперативних приписів, то вони носять забезпечувальний, охоронний характер та стосуються переважно юридичних осіб, діяльність яких спрямована на забезпечення можливостей у сфері реалізації права землекористування, забороні господарювання, яким погіршується екологічний стан земель, інших природних ресурсів, забороні обмежень у реалізації права землекористування на визначених земельних ділянках. Саме ці завдання державного управління та контролю як інституту публічного управління покладені на Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

В науковій літературі існує декілька тлумачень поняття «раціонального землекористування» як інструменту публічного управління та більшість міркувань зводиться до того, що маючи за мету отримання прибутку, землекористувач, враховуючи якісні характеристики належних йому земельних ресурсів обирає напрям своєї спеціалізації. З огляду на це, раціональним

сільськогосподарським землекористуванням буде таке, яке забезпечує досягнення мети землекористувача у кожному конкретному випадку.

Зокрема, В. М. Русан приводить наступне визначення цього поняття: «раціональне сільськогосподарське землекористування як інструмент публічного управління - це науково обґрунтоване використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, спрямоване на досягнення максимального ефекту в процесі господарювання, з урахуванням їх якісних характеристик і конкретних природно-економічних умов виробництва та дотримання екологічних умов» [69, с. 24].

Натомість В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич дають таке визначення раціонального використання землі – це таке використання, яке відповідає її цільовому призначенню, забезпечує високу ефективність землекористування та її охорону, спрямовану на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [13, с.139].

В нормативних документах «раціональне використання земель» як інститут публічного управління визначене як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту в здійсненні цілей землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами.

Аналіз сучасного стану і тенденцій використання земельних ресурсів як інструмент публічного управління країни з позицій їх визначення як незамінного багатства має велике значення в усіх аспектах життя й діяльності спільноти. Для економіки країни земля як ресурс характеризується багатогранністю та множинністю значень, оскільки функціонально задіяна в багатьох видах діяльності. Утім, головною залишається її сільськогосподарська

функція, що вимагає системної орієнтації в напрямі першочергового вирішення проблеми раціонального використання та охорони земельних ресурсів [12, с.14].

Для ефективного використання сільськогосподарських земель, як інструменту публічного управління українським аграріям необхідно дотримуватися комплексу елементів технологій вирощування сільськогосподарських культур, спрямованих на підвищення родючості ґрунту та отримання високих врожаїв. Також, організація ефективного використання земельних ресурсів як інструменту публічного управління у сільському господарстві потребує застосування стратегічного управління. Стратегія ефективного землекористування як інструменту публічного управління ґрунтується на тому, що кожен суб'єкт господарювання має орієнтуватись у своїй діяльності на дбайливе господарське використання обмежених земельних ресурсів шляхом дотримання таких елементів, як: внутрішньогосподарський землеустрій, цільове використання землі відповідно до її господарського призначення, охорона земель та забезпечення екологічної збалансованості землекористування.

Враховуючи вище зазначене можна стверджувати, що «раціональне використання земель сільськогосподарського призначення» як інститут публічного управління – це економічно ефективне, екологічно безпечне та науково обґрунтоване використання сільськогосподарських угідь засноване на дотриманні вимоги пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, оптимізації структури сільськогосподарських угідь, врахуванні природних та економічних особливостей кожної земельної ділянки при їх сільськогосподарському освоєнні, захисті земель від шкідливого природного та антропогенного впливу, екологізації процесів землеробства, застосуванні ресурсозберігаючих технологій, усесторонній охороні земель, відтворенні та підвищенні родючості ґрунтів, задоволенні суспільних потреб

Крім правового регулювання для забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення як інструменту публічного управління важливе значення має управлінська діяльність публічного управління, тобто робота компетентних органів державної влади із забезпечення додержання всіма суб'єктами сільськогосподарської діяльності вимог чинного земельного законодавства, виявлення їх порушень, притягнення винних осіб до відповідальності та відновлення порушених прав.

Управління раціональним використанням як інструменту публічного управління земель сільськогосподарського як інструменту публічного управління призначення полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, контролю, екологічної експертизи, програмування, прогнозування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Однією з найбільш поширених форм такої управлінської діяльності публічного управління є контроль з боку уповноважених органів державної влади за дотриманням вимог раціонального використання земель сільськогосподарського призначення як інструменту публічного управління.

Порядок здійснення такого контролю визначений у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Даним нормативно-правовим актом встановлюється обов'язок відповідних органів державної влади слідкувати за дотриманням правил охорони навколишнього природного середовища, у тому числі використання земель, виявляти їх порушення, притягувати винних осіб до відповідальності та розробляти загальнодержавні чи місцеві програми покращення реалізації правових норм у досліджуваній сфері.

Досліджуючи поняття контролю за раціональним використанням земель сільськогосподарського призначення як інструменту публічного управління необхідно звернутися до загальнотеоретичних розробок даного поняття, зокрема до категорії принципів здійснення державного контролю. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови контроль визначається як

перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; складова частина управління економічними об'єктами та процесами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [14, с. 569].

У вузькому розумінні поняття контролю як інструменту публічного управління частіше зводиться до перевірки: виконання рішень вищестоящої організації; рішень, розпоряджень різних рівнів управляючої системи; дотримання організаційних, економічних та інших нормативів; виконання планових завдань; дотримання законності, дисципліни і т. ін. Такий контроль притаманний управлінському циклу і розглядається у числі функцій та стадій.

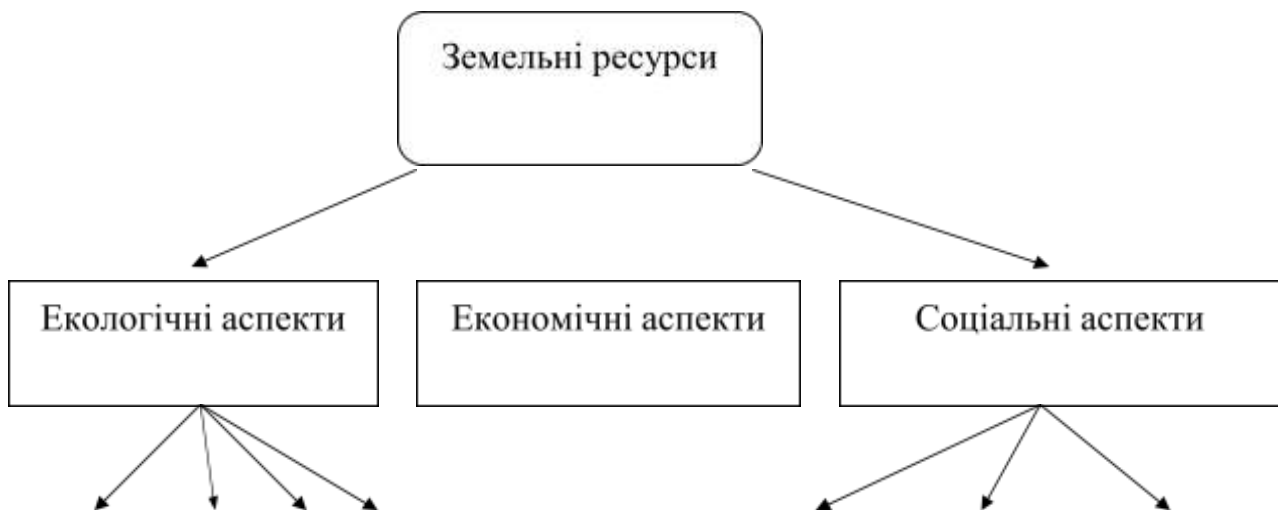
На нашу думку сутність контролю за раціональним використанням й охороною земельних ресурсів як інструменту публічного управління розкривається в органічному поєднанні усіх складових – екологічних, економічних та соціальних (рис.1.1). Водночас посилення вимог з боку держави до землевласників і землекористувачів і забезпечення належного контролю за дотриманням земельного законодавства, безперечно, сприятиме підвищенню ефективності дії цього механізму.

Своєю чергою, слово «принцип» етимологічно походить від латинського «*principium*» та означає «основа, початок». Вчені юристи на сьогодні під правовими принципами розуміють вихідні ідеї, що виражають найважливіші закономірності, вихідні положення або провідні засади виникнення, розвитку та функціонування певного правового явища, що характеризують не тільки його зміст, а й сутність та ін.

Окремі вчені переконані, що принцип, будучи вихідним положенням наукової теорії, виступає як «перше й найабстрактніше визначення ідеї як початкової форми систематизації знань. Принцип не вичерпує всього змісту ідеї. Ідеї та принципи створюють закони науки, що відбивають суттєві, стійкі та

постійно повторювані об'єктивні внутрішні зв'язки між явищами, предметами, елементами, якостями» [33, с. 14]. Під принципами контролю розуміють і «науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо або опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю».

Отже, принципи – це основи, положення, засади, правила, норми, вимоги, тобто семантично подібні поняття, які науковою спільнотою та на законодавчому рівні інтерпретуються у широкому сенсі (основи, положення, засади) або у вузькому (правила, норми, вимоги). Принципом об'єктивна категорія має глибинний, багатогранний зміст, розкриття якого залежить від умов його втілення (імплементатії). Якщо мова йде в цілому про наукове пізнання світу, його методи, про наукову теорію, зокрема про контроль як окрему галузь науки, то методологічно доцільніше впроваджувати дефініцію «принцип» як «основа, засада, положення». У такому значенні принцип є всеосяжним орієнтиром, який не потребує наукового переосмислення.



| | | | | | | | |
|---|----------------------|---------------------------|-----------------------|--|---|--|---|
| Зменшення сільськогоспо-дарської освоєності й розораності території | Протиерозійні заходи | Екологізація землеробства | Оптимізація сівозміни | Економічний механізм як інструмент забезпечення раціонального використання та охорони земель сільсько-господарського призначення | Цільове використання земельних ресурсів | Забезпечення рівних умов для різних форм земельної власності | Пріоритет передачі продуктивних земель для с.-г. і недопустимість їх вилучення для інших потреб |
|---|----------------------|---------------------------|-----------------------|--|---|--|---|

Контроль за дотриманням вимог раціоналізації землекористування

Рис. 1.1. Основні засади організації і стимулювання механізму раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення

Примітка. Складено автором.

Для ґрунтового розуміння принципів здійснення контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління, необхідно розглянути принципи раціонального землекористування, які дозволяють визначити пріоритети, інструменти та критерії здійснення контролю (рис.1.2).

| | |
|--|---|
| | Принципи раціонального землекористування |
| | принцип регуляторної ролі держави, який означає, що державна політика має бути спрямована на забезпечення ефективного й екологічного землекористування |
| | принцип раціонального землеустрою земельної ділянки землекористувача, що передбачає організацію території, розроблення і винесення на місцевість науково обґрунтованого проекту використання земельної ділянки, виходячи з її потенціальних можливостей, запитів ринку, досягнень науково-технічного прогресу |
| | принцип наукового обґрунтування землекористування, який означає, що всі заходи, які здійснюються на земельній ділянці при організації сільськогосподарського виробництва, мають бути науково обґрунтовані на рівні сучасних досягнень науково-технічного прогресу |

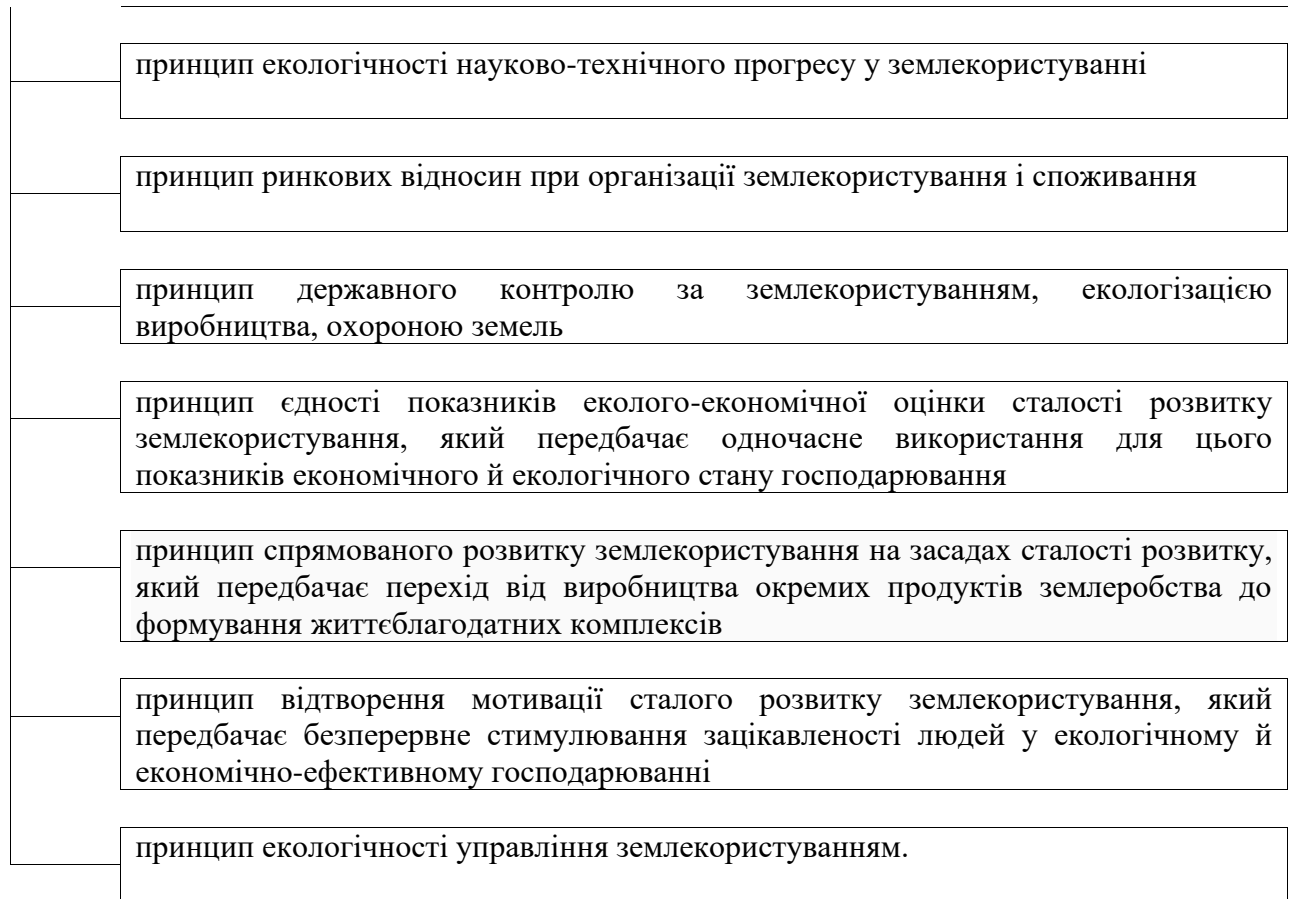


Рис.1.2. Принципи раціонального землекористування

Примітка. Складено автором.

Перший принцип та основний елемент цієї системи принципів є законність здійснення контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління.

Законність є традиційним принципом усіх процесуальних дій, діяльності органів держави, у тому числі діяльності правоохоронних органів. Вимога законності міститься як у міжнародних актах так і у Конституції України, українських законах та підзаконних актах.

Другим принципом є принцип гласності та відкритості здійснення контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління. Фактично принцип гласності та відкритості здійснення контролю впливає із першого принципу, принципу законності.

В діяльності будь-якої організації виділяють першочергові та наступні завдання. Таким чином необхідно розподіляти і контроль: основні напрями

діяльності контролюються найретельніше. І в цьому полягає принцип спрямованості на головне.

Вузькоспеціальними управлінськими принципами контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління виступають також:

- принцип орієнтації на результат. Кінцевим результатом процесу контролю є не тільки виявлення порушень і відхилень, а й визначення і ліквідація їх причин;

- принцип всеосяжності - поширення контролю на всі сфери діяльності організації. Процесів, підрозділів, напрямів діяльності поза контролем в сфері контролю раціонального землекористування не може бути;

- принцип економічності - здійснення контролю а найменшими витратами, мінімальною кількістю працівників, які володіють спеціальними знаннями і навичками;

- принцип науковості - застосування останніх досягнень науки і техніки, передового досвіду у процесі здійснення контролю;

- принцип дієвості - активний вплив суб'єктів контролю на об'єкти шляхом прийняття ефективних управлінських рішень з усунення виявлених недоліків, профілактики та попередження їх у подальшій діяльності;

- принцип об'єктивності контролю - його інформація не піддається впливу та суб'єктивній оцінці, не може бути результатом суб'єктивних тверджень окремих осіб;

- принцип раптовості, який має вирішальне значення для досягнення цілей контролю. Даний принцип полягає у застосуванні перевірки в момент, коли підконтрольні особи цього не очікують. За допомогою раптовості виникає можливість перевірити реальний стан справ щодо контролю раціонального землекористування;

- принцип виховної дії. Контроль має не тільки економічне, а й певне виховне значення. Мало виявити певні порушення і домогтися їх усунення.

Важливо, щоб у кожному окремому випадку виключалась можливість повторення помилок та порушень в майбутньому, що можливо за наявності певного виховного ефекту, заснованого на моральних засадах.

Окреслені нами принципи знаходять своє нормативне відображення та формують систему та форми організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління.

1.2. Система та форми організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування

Стратегічним завданням державної політики в сфері землекористування є забезпечення раціонального використання та охорони продуктивних земель як інструменту публічного управління, збереження, відтворення та примноження їхньої родючості. Ґрунтовий покрив є одним з основних компонентів довкілля, що виконує життєво важливі біосферні функції.

Ґрунтовий і рослинний покрив у природі утворюють єдину систему. Втрата ґрунтом родючості, його деградація позбавляють рослини екологічних основ їхнього існування. Тому відновлення родючості деградованих ґрунтів – це відновлення природного екологічного балансу територій, порушеного людиною у результаті нераціональної господарської діяльності

Ґрунти регулюють якість поверхневих і підземних вод, склад атмосферного повітря, є середовищем перебування більшості живих організмів на поверхні суші, забезпечують сприятливе середовище для людини, є основним джерелом виробництва сільськогосподарської продукції.

Найважливішою умовою збереження біосфери, нормального рослинного покриву і продуктивності сільського господарства є постійна турбота про охорону ґрунту, його структуру і властивості, здійснення системи заходів із підвищення родючості. Низка передових країн світу здійснюють охорону ґрунтів, проводять боротьбу з їх деградацією та забрудненням за підтримки

держави. Відповідно до їхнього законодавства неприпустимим є дія на ґрунт, яка призводить до погіршення його якості, до деградації, забруднення і руйнування.

У рішеннях всесвітньої конференції з навколишнього середовища і розвитку (1992 р., Ріо-де-Жанейро) визначено, що охорона і раціональне використання ґрунтів як інструменту публічного управління повинні стати центральною ланкою державної політики, оскільки стан ґрунтів визначає характер життєдіяльності людства і вирішальним чином впливає на довкілля. Отже, охорона ґрунтів повинна бути пріоритетним завданням для нашої держави

Концепція сучасної земельної реформи в Україні ґрунтується, в першу чергу, на принципах раціонального, високоефективного і екологічнобезпечного використання земельних ресурсів, підвищення родючості та охорони ґрунтів

Для досягнення цілі збалансованого розвитку аграрного сектору, яка скерована на задоволення еколого-економічних і соціальних потреб, необхідно удосконалити систему управління сфери землекористування. По цій причині удосконалення збалансованого використання земельних ресурсів вимагає створення діючого комплексного підходу до екологоекономічного обґрунтування в системі управління земельними ресурсами, що спрямована на дотримання природоохоронних вимог. Ця система публічного управління повинна створити умови для більш ефективного господарювання та швидкого пристосування сільськогосподарських товаровиробників до якісних економічних перетворень, та мінімізувати вплив процесів, які можуть погіршити якість земельних ресурсів. Моніторинг стану земельних ресурсів та їх використання у сільському господарстві як інструменту публічного управління вказує на існуючі проблеми, що виникають при цьому, які важко вирішуються в рамках існуючої парадигми управління земельними ресурсами.

Основною метою подальшого реформування управління земельними ресурсами є створення ефективної системи, яка б забезпечила взаємодію

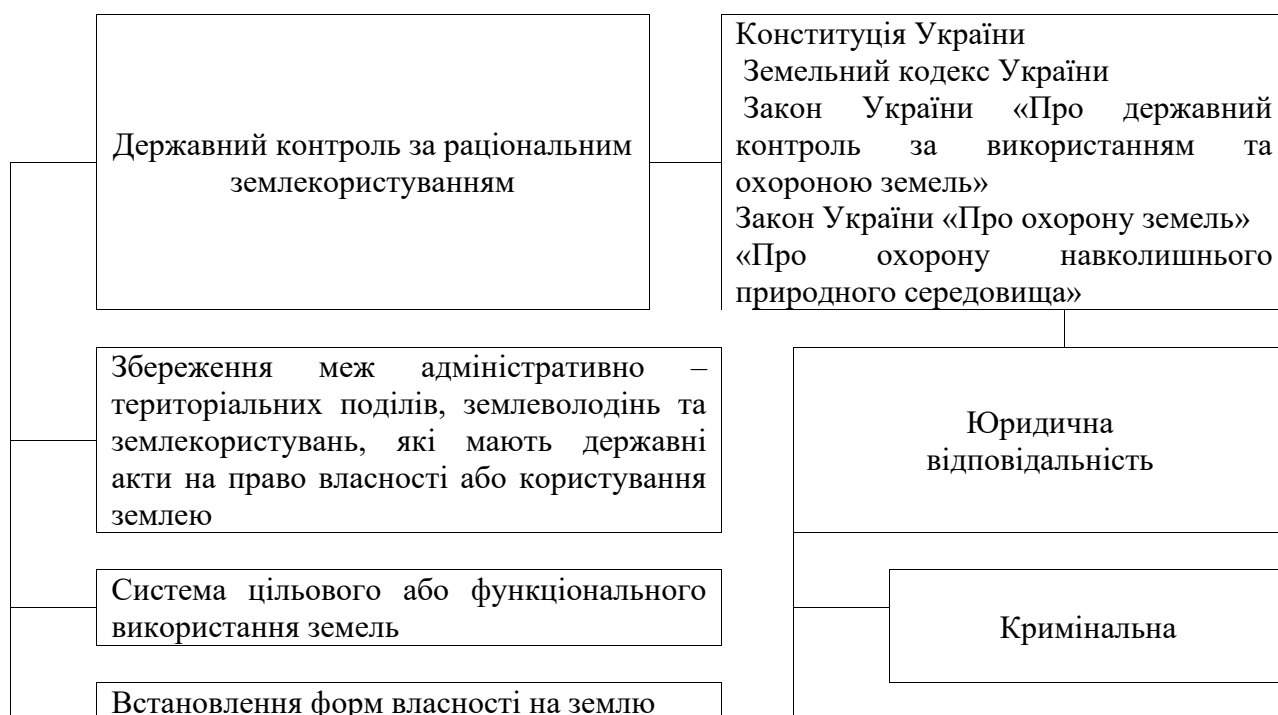
держави та суспільства в інтересах високої якості використання земельних ресурсів, їх різноманіття та орієнтувалася на задоволення запитів суспільства.

Система державного контролю за використанням та охороною земель наведено на рис 1.3.

Світовий і вітчизняний досвід захисту ґрунтів від ерозії та їх раціональне використання як інструменту публічного управління доводить, що для вирішення проблеми необхідно застосовувати системний підхід, а методи повинні ґрунтуватися на адаптованій розрахунковій основі. Використання ріллі має супроводжуватися розширеним відтворенням родючості ґрунтів та забезпечення бездефіцитного балансу гумусу і поживних речовин.

Контроль за використанням та охороною земель, за законодавчим визначенням, "полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України " (ст. 187 ЗК України) [28].

Функція контролю пов'язана із функцією моніторингу, однак, на відміну від моніторингу, для контролю характерний владний вплив на порушників.



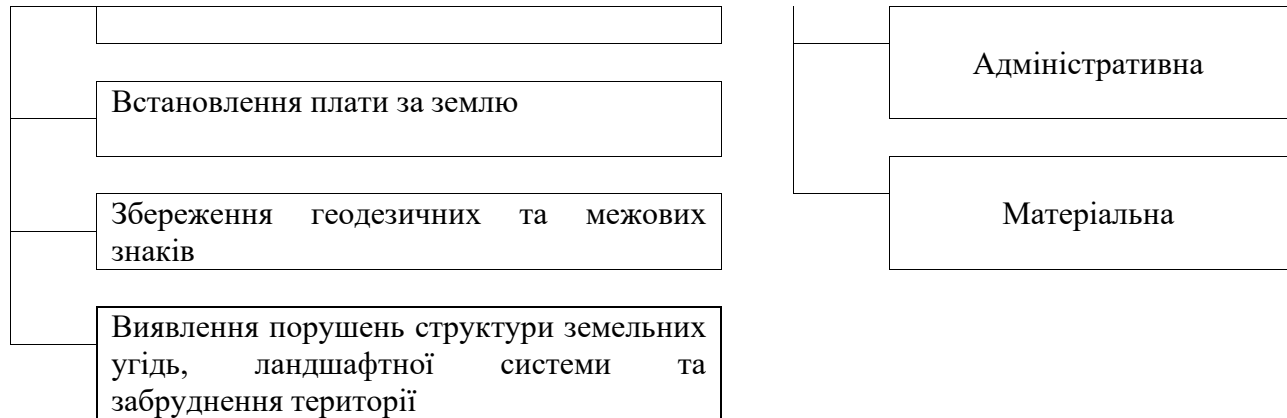


Рис. 1.3. Структурно-логічна схема державного контролю за використанням та охороною земель

Примітка. Складено автором.

За суб'єктом здійснення виділяють такі форми контролю: державний, самоврядний та громадський контроль.

Загальні положення про здійснення державного контролю у даній сфері визначені ст. ст. 187-190 ЗК України [28], Законом України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", засади притягнення до адміністративної відповідальності за земельні правопорушення - КУпАП України. Відносини із здійснення контролю також регулюються законодавством, що визначає статус контролюючих суб'єктів.

Відповідно до статті 187 ЗК України контроль як інститут публічного управління за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [28].

Такий контроль як інститут публічного управління може бути реалізований різними способами:

- проведення перевірок;
- розгляду звернень фізичних та юридичних осіб;
- участі у роботі комісій щодо прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень,

протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель;

- розгляду технічної документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель;

- проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення [61].

Землеустрій як інститут публічного управління нормативно визначено як сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил (ст. 1 Закону України "Про землеустрій" від 22.05.2003, ст. 181 ЗК України). Фактично, таке визначення ототожнює землеустрій із регулюванням земельних відносин, тож на наш погляд, воно надто широким.

На наш погляд, при формулюванні визначення землеустрою потрібно виходити із того, що дане поняття на сьогодні об'єктивно несе певне смислове навантаження, яке обумовлюється законодавчо визначеним змістом землеустрою (ст. 184 ЗК України, конкретизація здійснена у Законі України "Про землеустрій), що включає: встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувачів; розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтування використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувачів та створення нових; складання проектів відведення земельних ділянок; встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею;

складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охорони земель; проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель.

Отже, на сьогоднішній день в Україні працює розгалужена система організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення як інституту публічного управління, яка включає в себе як сукупність нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у досліджуваній сфері, так і ряд заходів управлінського характеру.

1.3. Правове забезпечення контролю раціонального землекористування

Правове забезпечення контролю раціонального використання земель сільськогосподарського призначення як інститут публічного управління – це комплекс загальнообов'язкових правових засобів, спрямованих на здійснення суб'єктами земельних правовідносин заходів щодо забезпечення цільового, економічного, екологічно-безпечного використання земель, відтворення і підвищення їх родючості. Забезпечення раціонального використання та охорони земель як інститут публічного управління – це не тільки самостійна мета правового регулювання земельних відносин (як зазначено у ст. 4 ЗК України [28], ай один з найважливіших принципів земельного законодавства (ст. 5 Земельного кодексу).

Аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність достатнього регулювання повноважень суб'єктів у частині реалізації права загального

землекористування. Законодавство не містить чіткого переліку прав і обов'язків громадян, що виникають при здійсненні права користування землями загального користування, іншими земельними ділянками, що можуть використовуватись без спеціальних дозволів. Не закріплені поняття гранично припустимого антропогенного навантаження і рекреаційної спроможності територій лікувально-рекреаційного фонду, а також методика їхнього визначення [37; с.121].

На нашу думку, таке положення значно ускладнює можливість здійснення суб'єктивного права загального землекористування, оскільки не забезпечує належного правового механізму його реалізації та попередження порушень у результаті антропогенної діяльності. Зазначене підтверджує необхідність розробки і прийняття змін та доповнень до ЗК України, що буде забезпечувати належне, комплексне правове регулювання всіх аспектів здійснення, а відповідно й гарантування права загального землекористування.

Правові засоби забезпечення ефективного землекористування суб'єктами земельних відносин, крім Земельного кодексу України, передбачаються законами України «Про фермерське господарство», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про пестициди і агрохімікати», «Про охорону земель», «Про правовий режим території, яка зазнала радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про карантин рослин», «Про Державний земельний кадастр» тощо.

Відповідно до цих законів сільськогосподарські підприємства, незалежно від організаційно-правової форми і форми власності, на яких вони базуються, зобов'язані своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, використовувати земельні ділянки за цільовим призначенням, вживати заходів, спрямованих на зниження і компенсацію негативного впливу їх виробництва на природне середовище і здоров'я людей, регламентувати порядок і норми застосування агрохімікатів, виключати забруднені землі із сільськогосподарського обігу

тощо. Кожен з цих нормативно-правових актів має неабияке значення для раціонального використання сільськогосподарських земель.

Усі нормативно – правові акти встановлюють для суб'єктів господарювання, правила ведення господарської діяльності, обов'язок своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, використовувати земельні ділянки тільки за цільовим призначенням та дотримуватися всіх встановлених норм їх користування.

Так, Земельний кодекс України регулює суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, у тому числі сільськогосподарського призначення. Він встановлює повноваження органів державної влади в сфері земельних відносин, а також відповідальність за порушення земельного законодавства.

Стаття 22 даного кодексу визначає, що землями сільськогосподарського призначення є землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Зазначений правовий акт визначає порядок розподілу земель даної категорії між різними господарюючими суб'єктами.

Зазначеним нормам суперечать Перехідні положення цього ж кодексу, де в пункті 15 передбачено, що до 1 січня 2020 року забороняється проведення будь-яких операцій з купівлі-продажу земельних ділянок чи зміни їх цільового призначення. Тобто дана правова норма суперечить як змісту всього Земельного кодексу України так і конституційному праву громадян на придбання землі. Дана проблема має вирішитись після відкриття ринку землі з 01 липня 2021 року.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення сільськогосподарського виробництва як інститут публічного управління можуть набувати у власність: громадяни України; юридичні особи України,

створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади; територіальні громади; держава. Банки зможуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення лише в порядку звернення стягнення на них як на предмет застави. Такі земельні ділянки мають бути відчужені банками на земельних торгах протягом двох років з дня набуття права власності.

Однак законом не передбачено вимог до даних суб'єктів, що може мати наслідком нераціональне використання земель сільськогосподарського призначення як інституту публічного управління. Так, наприклад, якщо така земельна ділянка потрапить до особи, яка зовсім не розуміється в земельних ресурсах та сільському господарстві, це може призвести до того, що земля буде використовуватися неправильно та втратить свої корисні властивості.

Роль Закону України «Про державний земельний кадастр» для раціонального використання земель сільськогосподарського призначення полягає в тому, що він визначає правові, економічні, організаційні основи ведення єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [59].

Необхідність проведення такої роботи в державі зумовлена потребою в обліку та систематизації земельних угідь усіх категорій з метою визначення правильності та раціональності їх розподілу та використання, а також недопущення порушень даних правовідносин. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю як інституту публічного управління за використанням та охороною земель і спрямований на

забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля [60].

Відповідно до «Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», затвердженого Постановою КМУ від 14.01.2015 року № 15, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [62].

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ У СЛАВУТСЬКОМУ РАЙОНІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

2.1. Характеристика земельного фонду Славутського району як об'єкту контролю управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області

Територія Хмельницької області з-поміж усіх видів природокористування найбільшого впливу зазнає від діяльності сільського господарства. У географічному поділі праці це регіон інтенсивного розвитку агровиробництва. Його розвиток зумовлений сприятливими природно-кліматичними та соціально-економічними умовами території.

Сільськогосподарська діяльність території Хмельницької області є однією із найвищих в Україні, і становить майже 78%. На частку області припадає - 2,7% усіх угідь країни. На території області знаходиться приблизно 4% усіх земель сільськогосподарського призначення України, при цьому їх частка складає 76% від загальної площі, що значно вище державного рівня (63,1%) на 12,9%. Високий рівень сільськогосподарської діяльності території з одного боку є вирішальним чинником у розвитку агропродовольчого комплексу, а з іншого спричиняє негативний вплив на розвиток довкілля.

Таким чином, досить значна сільськогосподарська діяльність Хмельницької області впливає не лише на формування сучасної структури земельного фонду, але й визначає ефективність використання земельних ресурсів, як основного засобу сільськогосподарського виробництва. За рівнем залучення земель до активного господарського обігу область знаходиться на рівні Дніпропетровської, Одеської та Херсонської.

Найбільші за площею масиви сільськогосподарських угідь сконцентровані у Кам'янець-Подільському (107,8 тис. га),

Старокостянтинівському (105,5 тис. га) та Хмельницькому (102,8 тис. га) районах. Найменше - у Віньковецькому (48,9 тис. га), Старосинявському (57,1 тис. га) та Новоушицькому (58,8 тис. га). Зазначимо, що у структурі землекористування різних районів домінуючим видом угідь буде рілля, частка якої в межах цього виду землекористування становить майже 80%. Сучасний рівень розораності території (60%) перевищує науково обґрунтовані норми, які сформувались у країнах Європи, майже у двічі. Площа земель під багаторічними насадженнями становить 40,9 тис. га (2,6%) від загальної площі сільгоспугідь, на перелоги припадає 2,2 тис. га (3,4%), сіножаті - 135,1 тис. га (8,6%), пасовища - 137,1 тис. га (8,7%). Зазначимо, що при такому стані використання сільськогосподарських угідь, вміст гумусу зменшується, що призводить до зниження природної родючості ґрунтів. Відповідно сільськогосподарські угіддя, як основний вид землекористування, мають стійку тенденцію до деградації.

Одним із важливих показників використання земельних ресурсів як інституту публічного управління, є забезпеченість населення сільськогосподарськими угіддями. Пересічна забезпеченість ними в розрахунку на 1 мешканця становить по області 1,2 га/особу. Найвищі показники забезпеченості притаманні для Старосинявського (2,16 га/особу), Білогірського та Теофіпольського (біля 1,85 га/особу) районів, а найнижчі у Хмельницькому 0,34 й Кам'янець-Подільському 0,63 га/особу. В решті адміністративних районів цей показник не перевищує двох гектарів на особу.

Славутський район розташований у північній частині Хмельницького району на Волино – Подільській височині на Поліссі, Україна.

Територія району є територіально суміжною на північному заході з Рівненською областю, на сході – з Житомирською областю, на південному сході – з Шепетівським, на південному заході – з Ізяславським районами Хмельницької області.

Славутському району адміністративно підпорядковано 116277,4 га землі.

Через характеру розселення Славутський район являється густонаселеною територією з рівномірним розподілом населення і населених пунктів на своїй території. Кількість поселень з населення до 1000 чоловік – 63, понад 1000 чоловік – 6 населених пунктів.

Транспортний зв'язок добре розвинутий. З південного сходу на північний захід залізнична лінія Рівне – Київ пролягає через Славуту та Крупець. По території району пролягає дорога національного значення Бердичів – Шепетівка – Остріг, дороги обласного значення Корець – Славута, Славута – Смотрич, а також ряд доріг районного значення.

За структури місцевості Славутський район відноситься до землеробних. Спеціалізація сільськогосподарських підприємств являється переважно скотарсько – зернова.

Найвищі показники частки ріллі характерні для північно-центральної та західної частин області (табл.2.1). Так у Чемеровецькому районі цей показник перевищує (89,7%), Старокостянтинівському (88,4%) та Дунаєвецькому (88,1%). Найнижча частка орних земель у Деражнянському (72,8%), Полонському (74,5) та Шепетівському (72,2%) районах.

Зазначимо, що порівняно висока розораність території області є результатом екстенсивного способу ведення сільського господарства.

Нижчі показники частки в зазначених районах пояснюються їх розташуванням у зоні Полісся, для території якої характерне підвищення лісистості та зменшення частки сільськогосподарського природокористування. Значний рівень розораності центральної та південної частин області, крім Летичівського й Деражнянського районів, є наслідком тривалого агрогосподарського впливу людини на цю територію, у поєднанні зі сприятливими природно-кліматичними умовами.

Талиця 2.1

Структура сільськогосподарських угідь Хмельницької області

| Назва адмін. територ. утворення | Сільськогосподарські угіддя | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-----------------------------|--------------|---------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------|------------|------------|---------------------------|------------|
| | Усього | | із них | | | | | | | | | |
| | тис. га | % | рілля | | пасовища | | сіножаті | | перелоги | | багаторічні насадження | |
| | | | тис. | % | тис. | % | тис. | % | тис. | % | тис. га | % |
| Білогірський | 64,7 | 4,12 | 49,4 | 76,4 | 8,9 | 13,7 | 5,6 | 8,7 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 1,2 |
| Вінковецький | 48,9 | 3,11 | 36,6 | 74,9 | 5,7 | 11,7 | 3,7 | 7,6 | 0,0 | 0,0 | 2,8 | 5,8 |
| Волочиський | 96,7 | 6,16 | 81,2 | 84,0 | 5,2 | 5,4 | 9,2 | 9,5 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 1,1 |
| Городоцький | 89,9 | 5,73 | 76,4 | 85,0 | 6,9 | 7,6 | 4,4 | 4,9 | 0,0 | 0,0 | 2,2 | 2,4 |
| Деражнянський | 68,1 | 4,34 | 49,6 | 72,8 | 6,6 | 9,7 | 9,2 | 13, | 0,0 | 0,0 | 2,7 | 4,0 |
| Дунаєвецький | 92,5 | 5,89 | 77,8 | 84,1 | 5,9 | 6,4 | 5,1 | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 3,7 | 4,0 |
| Ізяславський | 84,2 | 5,37 | 63,3 | 75,2 | 8,0 | 9,4 | 11, | 14, | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 1,4 |
| Кам'янець-Подільський | 107,8 | 6,87 | 86,0 | 79,8 | 10, | 9,7 | 5,9 | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 4,9 | 4,5 |
| Красилівський | 97,0 | 6,18 | 81,6 | 84,2 | 3,1 | 3,2 | 10, | 11, | 0,1 | 0,1 | 1,3 | 1,3 |
| Летичівський | 63,0 | 4,02 | 47,5 | 75,4 | 7,4 | 11,8 | 5,1 | 8,2 | 1,6 | 2,5 | 1,3 | 2,1 |
| Новоушицький | 58,8 | 3,75 | 45,6 | 77,5 | 5,3 | 9,0 | 2,9 | 5,0 | 0,0 | 0,0 | 5,0 | 8,5 |
| Полонський | 62,4 | 3,97 | 46,5 | 74,5 | 9,3 | 14,8 | 5,5 | 8,8 | 0,4 | 0,7 | 0,8 | 1,2 |
| Славутський | 84,3 | 5,37 | 66,4 | 78,7 | 10, | 11,9 | 5,8 | 6,9 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 1,9 |
| Старокостянтинівський | 105,5 | 6,72 | 90,7 | 85,9 | 6,4 | 6,1 | 6,8 | 6,5 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 1,5 |
| Старосинявський | 57,1 | 3,64 | 48,5 | 84,9 | 2,6 | 4,6 | 5,4 | 9,4 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 1,1 |
| Теофіпольський | 63,9 | 4,07 | 52,9 | 82,8 | 4,3 | 6,7 | 6,0 | 9,4 | 0,0 | 0,0 | 0,7 | 1,1 |
| Хмельницький | 102,8 | 6,55 | 77,4 | 75,3 | 10, | 9,9 | 11, | 11, | 0,0 | 0,0 | 3,8 | 3,7 |
| Чемеровецький | 74,1 | 4,72 | 64,5 | 87,0 | 4,4 | 5,9 | 3,2 | 4,4 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 2,7 |
| Шепетівський | 73,3 | 4,67 | 52,9 | 72,2 | 8,8 | 12,0 | 10, | 14, | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 1,6 |
| Ярмолинецький | 74,5 | 4,75 | 59,3 | 79,6 | 6,8 | 9,1 | 6,6 | 8,8 | 0,0 | 0,0 | 1,9 | 2,5 |
| Хмельницька область | 1569,7 | 100,0 | 1254,3 | 79,9 | 137,1 | 8,7 | 135,1 | 8,6 | 2,2 | 3,4 | 40,9 | 2,6 |

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

В окремих районах розораність перевищує допустимі межі, що є небажаним в економічному та екологічному відношеннях, суцільні розорювання і низький рівень агротехніки призводять до помітної деградації ґрунтів, повсюдного розвитку ерозійних процесів, різко зменшують загальний природний потенціал території, роблять її одноманітною, а господарство вузькоспеціалізованим.

Переважають різні типи чорноземних, сірих та лісових ґрунтів

зумовило дуже високий рівень освоєння земельних ресурсів. Що у свою чергу визначає інтенсивність антропогенного впливу на земельні ресурси, саме тому важливим елементом наукового дослідження є визначення показників використання земель із-поміж яких: значення коефіцієнта залучення земель до сільськогосподарського обігу, частка орних земель та коефіцієнт використання ріллі.

Показники інтенсивності залучення земель до господарського обігу відображено у табл.2.2.

Таблиця 2.2

Показники інтенсивності залучення земель до господарського обігу

| Райони | Коефіцієнт інтенсивності залучення земель до господарського обігу | Частка орних земель | Коефіцієнт використання орних земель |
|-----------------------|---|---------------------|--------------------------------------|
| Білогірський | 0,834 | 77,6 | 0,984 |
| Вінковоцький | 0,749 | 80,6 | 0,929 |
| Волочиський | 0,876 | 85,0 | 0,988 |
| Городоцький | 0,809 | 87,4 | 0,972 |
| Деражнянський | 0,743 | 76,8 | 0,948 |
| Дунаєвецький | 0,783 | 88,1 | 0,955 |
| Ізяславський | 0,672 | 76,5 | 0,983 |
| Кам'янець-Подільський | 0,698 | 84,7 | 0,946 |
| Красилівський | 0,821 | 85,6 | 0,983 |
| Летичівський | 0,662 | 80,0 | 0,942 |
| Новоушицький | 0,689 | 86,1 | 0,901 |
| Полонський | 0,721 | 76,4 | 0,975 |
| Славутський | 0,697 | 83,8 | 0,976 |
| Старокостянтинівський | 0,860 | 88,4 | 0,983 |
| Старосинявський | 0,863 | 86,0 | 0,988 |
| Теофіпольський | 0,892 | 83,9 | 0,987 |
| Хмельницький | 0,808 | 81,9 | 0,953 |
| Чемеровецький | 0,798 | 89,7 | 0,970 |
| Шепетівський | 0,619 | 75,1 | 0,980 |
| Ярмолинецький | 0,830 | 82,1 | 0,969 |
| Хмельницька обл. | 0,761 | 82,7 | 0,967 |

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Отримані показники свідчать про майже максимальне значення показників коефіцієнта використання орних земель, яке для Хмельницької

області становить 0,967. Найвищого значення коефіцієнт набуває у Старосинявському та Волочиському районах - 0,988, найнижчі у Новоушицькому 0,901 та Віньковецькому 0,929. Відхилення значень коефіцієнта від максимально можливого (1,0) свідчить про те, що частина земель в останні роки виведена із активного сільськогосподарського обігу, або ж не використовується і може бути віднесена до категорії перелогів.

Загальна площа земель зайнятих перелогами в області становить 40,9 тис. га. Значні їх масиви зосереджені в Летичівському (1,6 тис. га.) та Полонському (0,4 тис. га.) районах. У решті районів області вони практично відсутні. У структурі сільськогосподарських угідь частка пасовищ становить 8,7% (137,1 тис. га), на сіножаті припадає 8,6% (135,1 тис. га). Найбільші площі зайняті даним видом угідь у Славутському, Кам'янець-Подільському та Хмельницькому районах.

Таблиця 2.3
Райони «лідери» та «аутсайтери» за площею пасовищ

| Лідери | | | Аутсайтери | | |
|-----------------------|--------------------------|---------------------------------------|-----------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Райони | Загальна площа (тис. га) | Частка у структурі сільгоспугідь, (%) | Райони | Загальна площа (тис. га) | Частка у структурі сільгоспугідь, (%) |
| Славутський | 10,0 | 12,3 | Волочиський | 5,2 | 5,4 |
| Кам'янець-Подільський | 10,9 | 10,2 | Старосинявський | 2,6 | 4,6 |
| Хмельницький | 10,0 | 10,1 | Красилівський | 3,1 | 3,2 |

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Дослідження сучасної структури використання земельного фонду області підтверджує, що основним видом природокористування на її території є сільськогосподарське, частка якого перевищує 76% від загальної площі Хмельницької області. При характеризуванні земельного фонду району слід зазначити, що на сільськогосподарські угіддя припадає 74% загальної площі

району.

В межах району найбільш поширеними є дерново-підзолисті і дернові ґрунти з різним механічним складом. Оглеєні вони по всьому профілю, що має негативний вплив на фізичні та фізико-хімічні якості. Кількість гумусу незначна.

За фізико-хімічними і агрономічними властивостями лучно-чорноземні ґрунти подібні до лучних ґрунтів і відносяться до родючих ґрунтів. Вони глибоко гумусні, мають слабо кислу реакцію, але бідні на рухливі форми поживних речовин в зв'язку з оглеєнням.

Дернові глибокі ґрунти займають значні площі. Зазвичай вони мають легкий механічний склад, являються глибоко гумусні, менш кислі, краще забезпечені рухливими формами фосфору та калію.

Лучно-болотні, болотні, торф'яно-болотні ґрунти та торф'яники стали значно поширеними явищами. Вони займають найнижчі елементи рельєфу в долинах річок та струмків, пониженнях, завдяки чому рівень ґрунтових вод знаходиться близько до поверхні ґрунту. Ґрунти потенційно родючі, багаті поживними речовинами, але вони малопродуктивні внаслідок значної оглеєності та заболоченості.

Кислі ґрунти на цій території займають площу 39,0 тис. га. Ці ґрунти можна охарактеризувати низькими фізичними властивостями, низьким вмістом кальцію та магнію.

В районі знаходиться 33,072 тис. га перезволожених земель, використання яких в інтенсивному землеробстві потребують проведення заходів з їх осушення. Основними користувачами земель сільськогосподарського призначення є сільськогосподарські підприємства (75%), громадяни, яким надано землю у власність та користування (35) та заклади, установи, організації (15%).

В адміністративному підпорядкуванні Славутського району знаходиться 116277,4 гектарів землі, з яких 81114,6375 сільськогосподарські угіддя, тобто

74% від усіх земель. Значна частина покрита лісом – 24% від усієї площі (рис. 2.1).

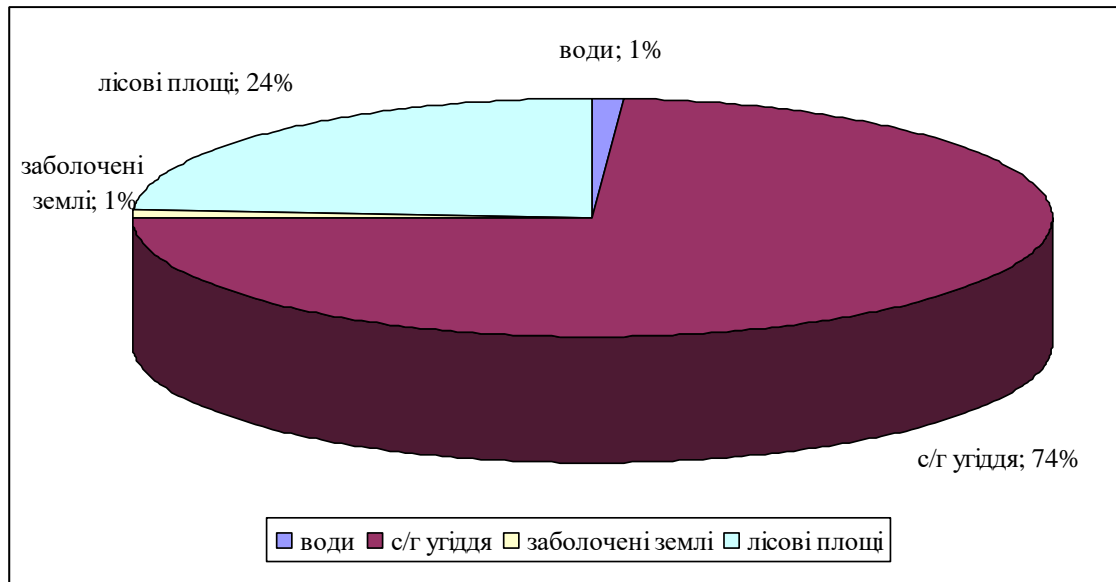


Рис. 2.1. Структура земель по Славутському району

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Завдяки структурі земельних угідь Славутський район належить до землеробних. Спеціалізацією сільськогосподарських підприємств є переважно скотарсько – зернова. В структурі сільськогосподарських угідь найбільшу площу займає рілля (80% від площі с/г угідь) та пасовища (12%). Структура сільськогосподарських угідь зображена на рис 2.2.

Упродовж останніх років відбулися значні зміни у структурі площ для посіву сільськогосподарських культур які являються основними культурами: збільшилися під технічними – на 24,4 % (переважають посіви сої, соняшнику, ріпаку) та зерновими – на 6,2 % та одночасно значно зменшилися під кормовими – на 32,5 %. Найбільша небезпека вбачається у посівах ґрунтовиснажуючих культур, що свідчить про безпринципність державної політики у питаннях раціонального використання та охорони земель. За період реформування земельних відносин також зменшилося виробництво окремих культур, зокрема: цукрових буряків – у 4,4 разу, кормових коренеплодів – 4,7;

багаторічних трав – 3,9; плодів та ягід – у 2,4 разу. Натомість збільшилося виробництво сої – у 82,3 разу, соняшнику – 16,6, ріпаку – у 9,4 рази.

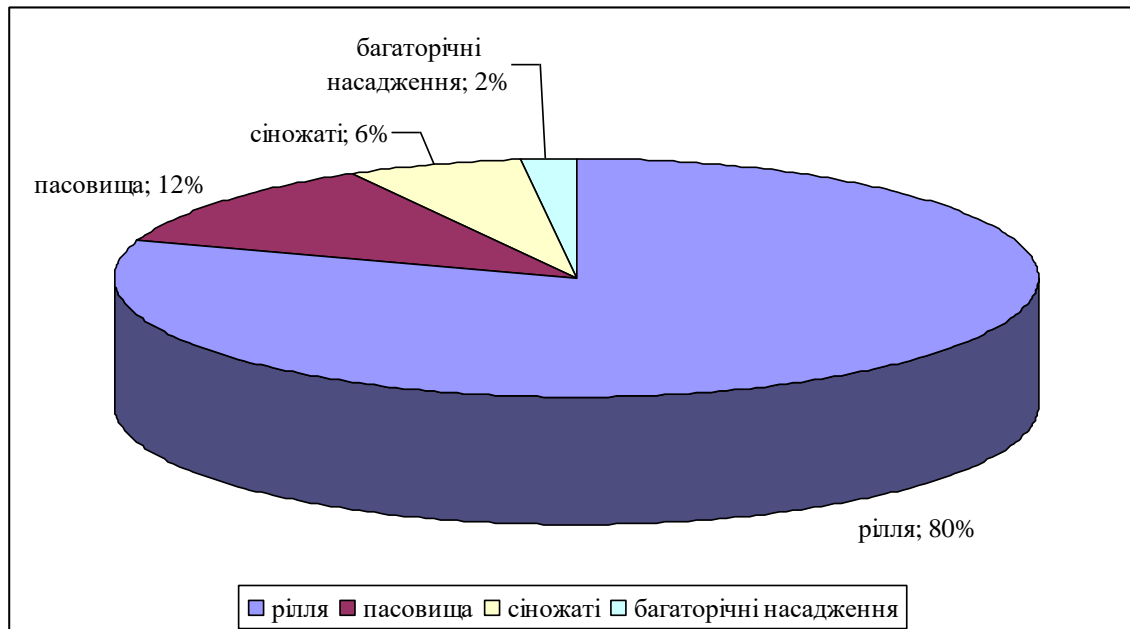


Рис. 2.2. Структура сільськогосподарських угідь Славутському району

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

У структурі земельного фонду Славутського району поступово збільшуються площі з незадовільними властивостями (змиті, дефльовані, перезволожені, 80 заболочені тощо), що спричинено антропогенними факторами і негативними природними особливостями. Це деградовані й малопродуктивні землі.

Останнім часом посилилися процеси деградації ґрунтового покриву, пов'язані з техногенним забрудненням. На потенціал земель продуктивного типу негативно впливають забруднення хімічними засобами захисту рослин, важкими металами, токсичними сполуками. Найбільшу тривогу викликає динаміка погіршення цієї ситуації (табл. 2.4).

Протягом останніх 5 років у сільськогосподарських підприємствах району спостерігається динаміка постійного зменшення на 1–2 % площ під посіви та одночасного збільшення обсягів внесення мінеральних добрив на

понад 30 %. Коефіцієнт екологічнобезпечного навантаження забруднюючих речовин (мінеральних добрив) на земельні угіддя (посівні площі) розраховується як відношення фактичного навантаження забруднюючих речовин (мінеральних добрив) на земельні угіддя (посівні площі), кг/га до нормативу навантаження забруднюючих речовин (мінеральних добрив) на земельні угіддя (посівні площі).

Таблиця 2.4

Коефіцієнт навантаження забруднюючих речовин на земельні угіддя
Славутського району по роках

| Показник | 2019 р. | 2018 р. | 2017 р. | 2016 р. | 2015 р. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Площа на якій застосовувалися засоби захисту рослин, % від посівної площі | 71,27 | 74,63 | 79,0 | 77,84 | 77,4 |
| У тому числі площа, на якій застосовувалися пестициди, % від | 63,98 | 66,33 | 71,71 | 70,36 | 69,7 |
| Коефіцієнт екологічнобезпечного навантаження забруднюючих речовин на | 1,13 | 1,20 | 1,33 | 1,37 | 1,32 |

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Таким чином, за досліджуваний період спостерігаємо погіршення значення показника, а це означає, що використання земель відбувається з порушенням екологічної безпеки на рівні, який вважається екологічно допустимим. Зазначене обумовлює необхідність вивчення практики здійснення контролю раціонального землекористування в Славутському районі.

2.2. Основні показники здійснення контролю управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області

Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області є територіальною одиницею Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) України.

Функції з контролю за раціональним землекористуванням як інституту публічного управління займають центральне місце в практичній діяльності управління.

Слід відмітити той факт, що, низький показник розроблення проектів землеустрою унеможлиблює здійснення державного контролю за використанням й охороною земель як інституту публічного управління, оскільки більшість ґрунтоохоронних заходів передбачається у землевпорядній документації та впроваджується у практиці господарської діяльності. У зв'язку із зазначеним дієвість землеустрою залишається низькою. Динаміка проектів землеустрою з еколого-економічного обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь у Славутському районі наведено на рис.2.3.

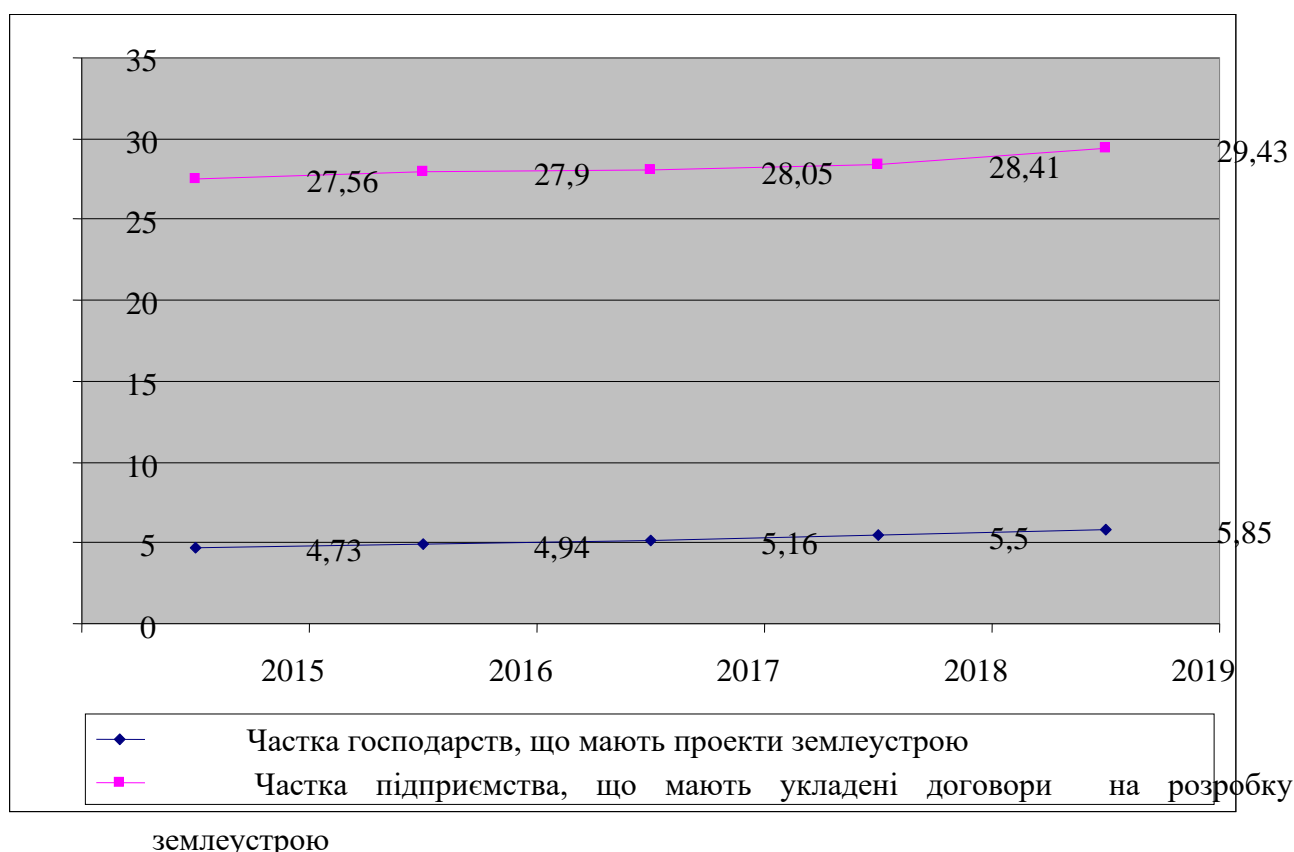


Рис.2.3. Стан розроблення проектів землеустрою з еколого-економічного обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь у Славутському районі

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Розподіл земельних ресурсів за цільовим призначенням має довільний характер, без достатньої економічної та екологічної обґрунтованості.

В Славутському районі, як і в інших регіонах, практично відсутня раніше існуюча система організації території та використання земель. Новостворені агроформування ринкового спрямування здійснюють свою діяльність на орендованих землях (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Динаміка термінів укладання договорів оренди в сільськогосподарських підприємствах Славутського району

| Роки | Укладення договорів оренди за строками дії. % | | | |
|------|---|-----------|------------|-----------|
| | 1-3 роки | 4-5 років | 6-10 років | більше 10 |
| 2015 | 45,4 | 32,4 | 14,4 | 7,8 |
| 2016 | 28,4 | 38,5 | 23,0 | 10,0 |
| 2017 | 22,9 | 42,7 | 23,9 | 10,5 |
| 2018 | 13,3 | 41,4 | 34,1 | 11,3 |
| 2019 | 3,6 | 42,9 | 40,2 | 13,3 |

Примітка. Складено автором за даними Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Отже, протягом 2015-2019 рр. найбільшу частку серед укладених сільськогосподарськими підприємствами договорів оренди склали договори з терміном до 5 років, їх частка у загальній кількості укладених договорів коливалася від 32,4% у 2015 році до 42,9% у 2019 році. Це свідчить про те, що орендарі та орендодавці не вбачають сенсу у довгостроковій оренді з причин нестабільності державної аграрної політики, невпевненості селян щодо розпорядження та подальшої долі отриманих ними земельних паїв. Однак, кількість договорів оренди з терміном до від 1 до 3 років в період з 2015-2019 рр. скоротилась на 41,8%. В цілому, скорочується і кількість договорів від 1 до 5 років. Якщо в 2015 році договори, які були укладені на термін до 6 років, становили 77,8%, а більше 6-ти – 22,2%, то у 2019 році відповідно: 46,5% та 53,5%.

Така динаміка вказує на поступовий перехід до довгострокової оренди, яка в свою чергу сприяє інвестиційно привабливому землекористуванню. Однак і в таких умовах потрібен контроль за діяльністю сільськогосподарських

підприємств, а саме враховувати те, що для забезпечення правильного як з економічної точки зору, так і з екологічної, землекористування мають бути враховані і оптимальні розміри сільськогосподарських підприємств, і структура посівних площ, і комплекс агротехнічних заходів для вирощування сільськогосподарської продукції.

Суттєве скорочення у період 2015–2019 рр. бюджетного фінансування землеохоронних та меліоративних заходів негативно вплинуло на якісний стан ґрунтів Славутського району.

Встановлення відносин щодо передачі права власності на землю, у спадщину, під заставу, при даруванні, купівлі-продажу земельних ділянок та права оренди, визначення ставок земельного податку, ціноутворення, обліку сукупної вартості основних засобів виробництва, визначення розміру внеску до статутних фондів товариств вимагає проведення нормативно – грошової оцінки землі.

Враховуючи термін проведення нормативно - грошової оцінки землі та відповідні зміни до Закону України «Про оцінку земель» ця програма передбачає проведення оновлення матеріалів грошової нормативної оцінки земель населених пунктів.

Для того, щоб скористатися даними заходами планується залучити кошти з залишку коштів від відшкодування збитків сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва. Заплановано отримати недостатню кількість коштів за рахунок місцевих бюджетів.

Розвиток інфраструктури населених пунктів, реалізація інвестиційних проектів, створення умов для різних галузей господарювання викликали необхідність зміни меж окремих населених пунктах.

З метою встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних утворень (меж населених пунктів) розробляються проекти землеустрою для встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних утворень.

Проекти землеустрою спрямовані на встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць розробляються з метою створення повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації. Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються на підставі рішення відповідної сільської, селищної, міської ради.

Рішення про встановлення меж населеного пункту та витяги з Державного земельного кадастру про межу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та про відповідні земельні ділянки, право власності на які передано територіальній громаді, є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

У зв'язку з вищезазначеним, з'являється пропозиція проаналізувати рівень актуальності документації із землеустрою що стосується встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, а також перевірити відповідність вимогам законодавства внести інформацію про межі адміністративно-територіальних одиниць (межі населених пунктів) до Державного земельного кадастру згідно з чинним законодавством.

Потрібна сума коштів становитиме 100,000 грн. Потреба в коштах і джерелах фінансування для забезпечення обсягів робіт, запланованих Програмою, буде визначатися відповідно до чинного законодавства. В Основу розрахунків покладено закони України “Про охорону земель”, “Про плату за землю”, “Про землеустрій”, а також Бюджетний кодекс України. Конкретні показники вартості обсягів робіт визначені по нормативах і даних, що фактично створені (табл.2.6). Фінансування заходів, запланованих Програмою, повинне надходити з Державного бюджету України, місцевих бюджетів, бюджетів

власників землі і землекористувачів, а також інших джерел, передбачених законом.

Таблиця 2.6

Структура та обсяги витрат на встановлення меж земельних ділянок сіл, селищ, міст районного підпорядкування

| Види робіт | Усього витрат на виконання Програми, тис. грн | в тому числі по роках | | | | |
|---|---|-----------------------|------|------|------|------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Повторна нормативна грошова оцінка населених пунктів | 998,800 | 57,0 | 57,0 | 1,0 | 63,8 | - |
| Встановлення та зміна меж населених пунктів | 150,000 | - | 50,0 | - | - | - |
| Внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі адміністративно-територіальних одиниць | 100,000 | - | 1,5 | ,1 | 6,4 | - |
| Разом | 1248,8 | 57,0 | 68,5 | 3,1 | 70,2 | - |

Примітка. Складено автором за даними управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області.

Підводячи підсумки, варто зазначити, що в ході реформування земельних відносин негативні процеси в землекористуванні як у Славутському районі певною мірою активізувалися, про що свідчить низький рівень контролю раціонального використання та охорони земель як інституту публічного управління. На даному етапі проведення земельної реформи, для ліквідації недоліків, які виникли в земельних відносинах, існує об'єктивна необхідність посилення дієвого державного контролю за використанням земель сільськогосподарського призначення як інституту публічного управління, зокрема підвищення їх родючості, що в свою чергу дозволить забезпечити вирішення екологічних проблем і зростання економічних вигод

2.3. Практичні аспекти здійснення контролю раціонального землекористування

Основні напрями організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування як інститут публічного управління пропонується розуміти як діяльність спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади щодо:

- перевірки можливості дотримання вимог організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування як інститут публічного управління при подальшому використанні земельної ділянки на праві приватної власності з огляду на якісні показники ґрунту або інших елементів, з яких складається така земельна ділянка;

- встановлення необхідності відновлення якісного стану ґрунту чи інших елементів, з яких складається земельна ділянка;

- перевірки відповідності матеріалів відведення земельної ділянки на відповідність вимогам санітарного законодавства, визначення небезпечних факторів, а у разі відсутності відповідних санітарних норм, – в обґрунтуванні медичних вимог щодо безпеки здійснюваної на конкретній земельній ділянці діяльності для здоров'я та життя людини адже, з огляду на спрямованість цих дій на забезпечення екологічної безпеки, вони мають здійснюватись одночасно із іншими діями аналогічного спрямування під час забезпечення організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування як інститут публічного управління, а не під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Основні механізми та інструменти державного контролю раціонального землекористування як інститут публічного управління, що здійснюється управлінням Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області представлено в табл. 2.7.

Таблиця 2.7

Механізми та інструменти контролю раціонального землекористування,
що здійснюється управлінням Держгеокадастру у Славутському районі
Хмельницької області

| Механізми регулювання (адміністрування) | Інструменти |
|---|---|
| 1 | 2 |
| 1. Зональна та галузєво-територіальна диференціація типів землекористування | зональна підтримка в депресійних районах тощо; територіальна спеціалізація та співвідношення культур. |
| 2. Диференціація форм господарювання | диференціація оподаткування; цільові програми підтримки тощо. |
| 3. Природоохоронний та технологічний режим землекористування | проектування (розроблення схем та проектів землеустрою) режиму в межах сільських районів та групи сільських рад; зонування земель за типами землекористування в межах сільських рад; проектування типів сівозмін; встановлення територіальних обмежень (обтяжень) у використанні земель; встановлення земельних сервітутів. |
| 4. Обіг земельних ділянок власників земельних часток (паїв) та прав на них | формування землекористування сільськогосподарських підприємств в розрізі меж сільських рад; регулювання переважного права на купівлю-продаж земельних ділянок, права оренди землі, іпотеки нерухомості тощо; встановлення нормативів ставок плати за землю, пілг тощо. |

Примітка. Складено автором.

В результаті аналізу практичної діяльності управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області, нами систематизовано види земельних правопорушень (табл.2.8).

Таблиця 2.8

Види земельних правопорушень, виявлених управлінням
Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області, 2019 р.

| Вид правопорушення | Кількість | Вид правопорушення | Кількість |
|---|-----------|---|-----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням | 16 | Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням | 16 |
| Самовільне зайняття земельних ділянок | 1 | Знищення межових знаків | 8 |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами | 4 | Неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень | 2 |
| Розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель | 3 | Невиконання робіт із рекультивації порушених земель | 3 |
| Порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх до стану, придатного для використання за призначенням | 9 | Приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри і кількість земельних ділянок | 2 |
| Самовільне відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою | 3 | Невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту | 5 |
| Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою | 9 | Порушення норм земельного законодавства при укладенні угод | 3 |

Примітка. Складено автором за даними управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області

Очікується, що проблеми, пов'язані із раціональним використанням і охороною земель як інституту публічного управління, будуть вирішені шляхом:

– виявлення та зменшення площ земель, які займаються відкритими розробками та кар'єрами, шахтами, відвалами, териконами, які були відпрацьовані, та передача вільних площ під використання для інших цілей;

– обмеження змиву і розмиву ґрунтів, а також захисту населених пунктів, сільськогосподарських угідь та виробничих об'єктів від підтоплення і

затоплення шляхом будівництва нових та відновлення існуючих протиерозійних, гідротехнічних, берегоукріплювальних, протизсувних та інших споруд такого типу, забезпечення їх надійності;

- впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території;

- впровадження науково обґрунтованих сівозмін, елементів біологізації землеробства, передових технологій які матимуть можливість зберегти та відтворити родючість ґрунтів і ведення землеробства;

- введенням умов які допоможуть запобігати процесам деградації ґрунтового покриву на територіях, що мають найбільший ризик ерозії, зокрема на землях сільськогосподарського призначення, консервація деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель;

- розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель з метою визначення перспектив використання та охорони земель та для підготовки обґрунтованих та надійних пропозицій у галузі земельних відносин.

Планування використання та охорони земель як функція державного управління землями як інститут публічного управління – це діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань регулювання використання земельних ресурсів України врегульована нормами права.

Під плануванням використання землі як інституту публічного управління вважають цілеспрямовані дії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання у сфері збалансованого розвитку і використання території засновані на врахування суспільних цінностей і властивостей землі, узгодження інтересів учасників процесу, їх залучення до прийняття відповідних рішень.

Планування раціонального землекористування як інститут публічного управління є складовою загальнодержавної системи планування. Звідси, “Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля,

використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., містять спеціальні розділи в яких зазначено правила використання та охорони земельних ресурсів.

Розроблені й затверджені загальнодержавні й регіональні програми використання та охорони земель інституту публічного управління є правовою основою для проведення уповноваженими органами відповідних програмних заходів.

Здійснення заходів щодо прогнозування, планування, організації раціонального використання та охорони земель як інституту публічного управління на національному, регіональному, локальному і господарському рівнях – це новий різновид землевпорядних робіт. Ці програми містять прогностичні розробки з питань раціональної організації території, підвищення родючості ґрунтів, захисту земель від ерозії ґрунтів тощо.

Отже, в Україні законодавчо визначено чітку систему планування організації раціонального використання та охорони земель інституту публічного управління, яка є складовою землеустрою. Відповідно до Закону України “Про землеустрій” з метою вдосконалення розподілу земель мають проводитися роботи, пов'язані з плануванням й організацією раціонального використання земель інституту публічного управління і їх охороною на рівні адміністративно-територіальних утворень.

Славутський район володіє значними земельними ресурсами. Водночас, як у структурі земельних ресурсів країни, так і землекористуванні спостерігаються досить значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу якості довкілля та життєвого середовища, а також ефективності господарської діяльності, тобто стійкому розвитку національної економіки.

На сьогодні використання земельних ресурсів не повною мірою відповідає вимогам раціонального природокористування. Земельні ресурси Славутського району характеризуються надзвичайно високим рівнем освоєння. Крім того,

недостатньо економічно та екологічно обґрунтовується розподіл земель за цільовим призначенням.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

3.1. Моніторинг земель та їх паспортизація як пріоритетний напрямок організаційно-правового забезпечення контролю раціонального землекористування

Реформування державної земельної політики інституту публічного управління спрямована на удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, з метою забезпечення раціонального використання та охорону земель інституту публічного управління, посилення продовольчої безпеки країни, формування екологічно безпечних умов для господарської діяльності, здоров'я та умов проживання громадян.

У зв'язку з цим актуалізується питання моніторингу земельних ресурсів, що відіграє важливу роль у раціоналізації та екобезпечному землекористуванні, зміцненні та відтворенні родючості сільськогосподарських угідь, здійсненні заходів упередження посилення деградації земель. Моніторинг земель - це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів (ч. 1 ст. 191 ЗК України) [28].

Ведення моніторингу регламентується нормативно - правовими актами: Земельний кодекс України (ст. 191—192) [28] Закон України "Про охорону земель" (ст. 54), "Положенням про моніторинг земель" №661 від 20.08.1993 р., "Положенням про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення" №51 від 26.02.2004р.

Моніторинг покликаний вирішити задачу встановлення взаємозв'язку факторів (природнихі антропогенних), які обумовлюють поточний стан земельних ресурсів, а саме: своєчасне виявлення змін якості земельних

ресурсів; еколого-економічна оцінка якості земель; надання рекомендацій по економічно вигідному (рентабельному) і екологічно безпечному використанні земель; створенні інформаційному супровіду земельного кадастру; інформування населення про стан земельних ресурсів.

Однак відсутність дієвої системи моніторингу на практиці викликає ряд несприятливих наслідків: відсутність об'єктивної оцінки стану земельних ресурсів; вразування вартості землі не тільки за наявним гумусу, але і за фізико-хімічними показниками.

Об'єктом земельного моніторингує весь земельний фонд, незалежно від форми власності на землю.

Залежно від охоплених територій проводиться наступний моніторинг земель:

глобальний - пов'язаний з міжнародними науково-технічними програмами; національний - охоплює всю територію України; регіональні - в районах, що характеризуються єдністю фізичних, географічних, екологічних та економічних умов; локальні - на територіях нижче регіонального рівня, на території окремих земельних ділянок і елементарних будівель ландшафтно-екологічних комплексів.

Безпосередньо моніторинг ґрунтів на землях с/г призначення проводиться Управлінням Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області. Проведення моніторингу земель здійснюється в такому порядку: виконання спеціальних зйомок на місцевості та обстежень земель; виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів.

Структурно-функціональна модель відображає процес моніторингу земель у вигляді послідовності взаємозв'язаних функцій (від збору даних до керування) та необхідних для їх підтримки об'єктів (рис.3.1).





Рис.3.1. Модель моніторингу землекористування та його роль у здійсненні державного адміністрування використання та охорони земель

Примітка. Запропоновано автором.

Реалізація складових моніторингу відбуватиметься за допомогою

землевпорядних (підготовка проектів землеустрою, технічної документації із землеустрою, цільових програм, установлення територіальних обмежень (обтяжень) у землекористуванні); планувальних (розроблення комплексних та цільових загальнодержавних, регіональних і місцевих програм з використання та охорони земель, проведення природно-сільськогосподарського районування, зонування земель за їх категоріями і типами землекористувань, плани детальної забудови, схеми землеустрою та планування використання території сільських (селищних) рад, планів земельно-господарського устрою території населених пунктів, схем розвитку екомережі, проектів організації території природо-заповідного фонду) та інституціональних (структура управління, а саме ієрархічну структура суб'єктів землекористування тощо) інструментів.

Перспективним напрямом здійснення моніторингу раціонального землекористування інституту публічного управління є застосування сучасних інформаційних технологій, зокрема через впровадження комплексної територіальної інформаційної системи. Її призначенням є формування і забезпечення взаємоузгодженості ведення відповідних відомчих кадастрів (земельного, водного, лісового, містобудівного та ін.), реєстрів, що створить можливість для органів державної влади і місцевого управління приймати рішення на основі достовірної і комплексної інформації про об'єкти середовища життєдіяльності середовища. Основною формою формування єдиного інформаційного простору має стати інформація щодо земельних ділянок та прив'язаних до них будівель (споруд, комунікацій тощо), що розміщені на відповідній території (область, район, місто, селище). Земельні ділянки, таким чином, створюють «каркас», платформу, на яку накладатимуться всі інші елементи і явища «територіального середовища» [8, с.14].

Інтегрована земельна інформаційна система – це єдина база, що об'єднує інформацію баз і банків даних про земельні та інші ресурси, технологій їх ведення й використання, інформаційно-телекомунікаційних систем, що функціонує на основі загальних принципів відповідно до правил, які

регламентують інформаційну взаємодію юридичних та фізичних осіб з метою задоволення їх інформаційних потреб. Концептуальна модель інтегрованої земельно-інформаційної системи наведена на рис.3.2.

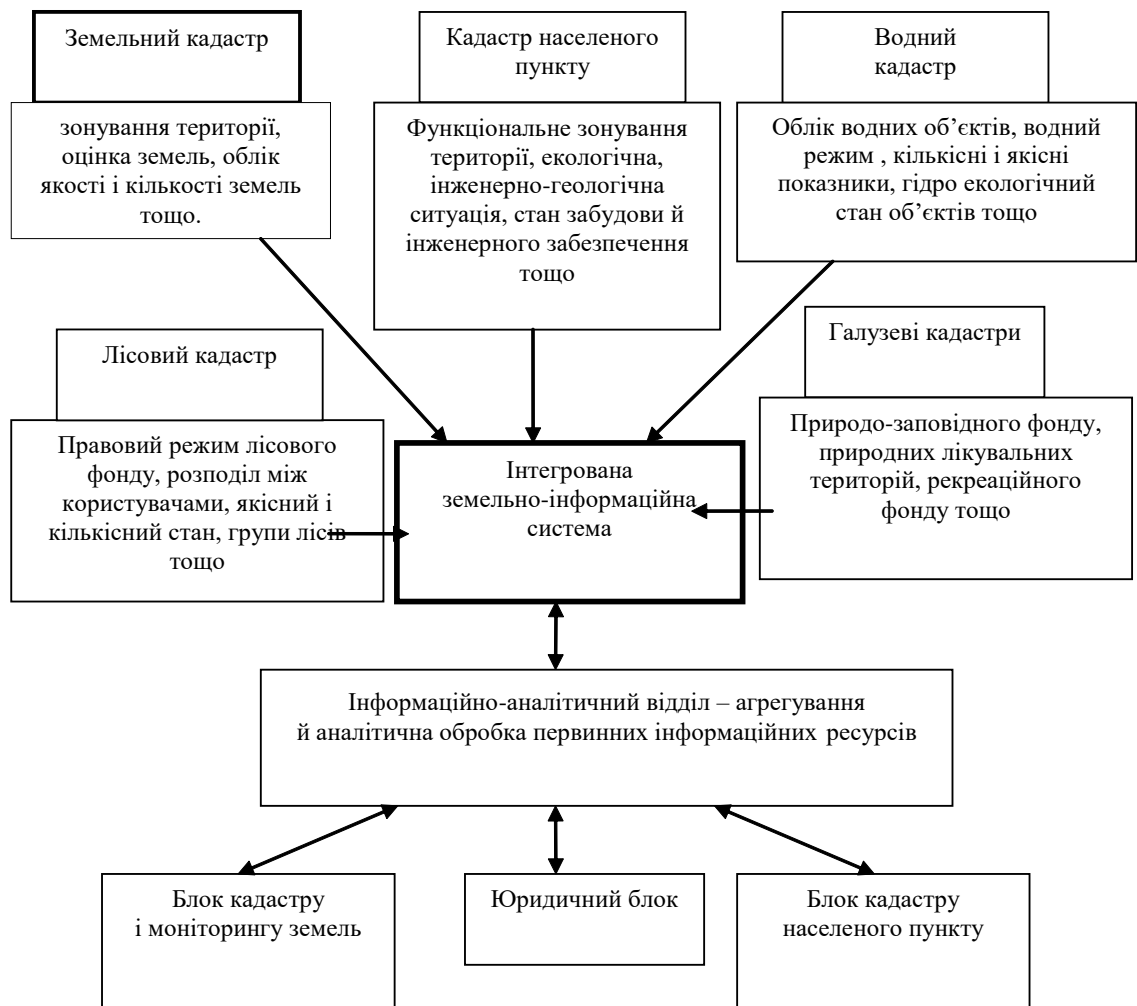


Рис. 3.2. Модель інтегрованої земельно-інформаційної системи на базовому рівні

Примітка. Запропоновано автором.

Система повинна інтегрувати в собі всю необхідну інформацію про всі об'єкти ресурсного потенціалу населеного пункту (землі, об'єктів нерухомості, інженерної та транспортної інфраструктури, навколишнього середовища тощо), а також соціально-економічні показники. Вона має забезпечувати систематизацію цієї інформації за територіальними ознаками та її моніторинг, що забезпечуватиме надходження інформації в режимі реального часу та

можливість прийняття оперативних управлінських рішень.

Ключовою рисою представленої моделі є інформаційні ресурси, які акумулюють цифрові, растрові дані, дані дистанційного зондування Землі (ДЗЗ) та баз геопросторових даних моніторингу земель адміністративних територій. До єдиної бази геопросторових даних моніторингу земель адміністративних територій повинні входити бази даних (БД): нормативних даних та обмежень, зонування території, цільових об'єктів охорони, нормативів для встановлення водоохоронних зон (ВЗ) та прибережно-захисних смуг (ПЗС).

Нормативно-правове підґрунтя нормативних даних та обмежень становлять закони України та постанови Кабінету Міністрів України в галузі моніторингу природного середовища; міжнародні стандарти серії ISO 19100 “Географічна інформація/Геоматика”, методики та керівні настанови, регламенти діяльності, обмеження щодо землекористування.

До баз даних зонування адміністративних територій повинні входити: зонування земель за їх категоріями; зони типів та підтипів землекористування як у межах населених пунктів, такі за їх межами (сільськогосподарські, житлові, громадсько-комерційні типи, рекреаційні, оздоровчі, заповідні, історико-культурні, промислові, лісогосподарські, водогосподарські типи, інженерна та транспортна інфраструктура та спеціального призначення); зони земель, щодо яких застосовуються обмеження у використанні; зони прямого впливу водних об'єктів (постійного затоплення; періодичного, епізодичного часового затоплення; підвищення рівня ґрунтових вод (підтоплення); зона земель для розміщення відходів; зони для відвалів ґрунту і добування корисних копалин місцевого значення.

База геопросторових даних моніторингу адміністративно-територіальної одиниці, у свою чергу, повинна складатись з БД: ґрунтові покриви, зони землекористування на землях сільських рад, біоресурсів, берегової лінії водосховища, прогноз переформування берегу.

Для дешифрування даних цифрових аерофото- та космічних знімків

потрібно акумулювати деталізовані дані щодо характеристики території досліджень. Тому на підготовчому етапі моніторингу земель об'єднаних територіальних громад для формування інформаційної бази прийняття рішень у сфері ефективного державного управління використання інституту публічного управління та охорони земельних ресурсів необхідно створити тематичні цифрові моделі (ЦМ) території. Приклад такої бази даних для Славутського району представлено на рис.3.3.

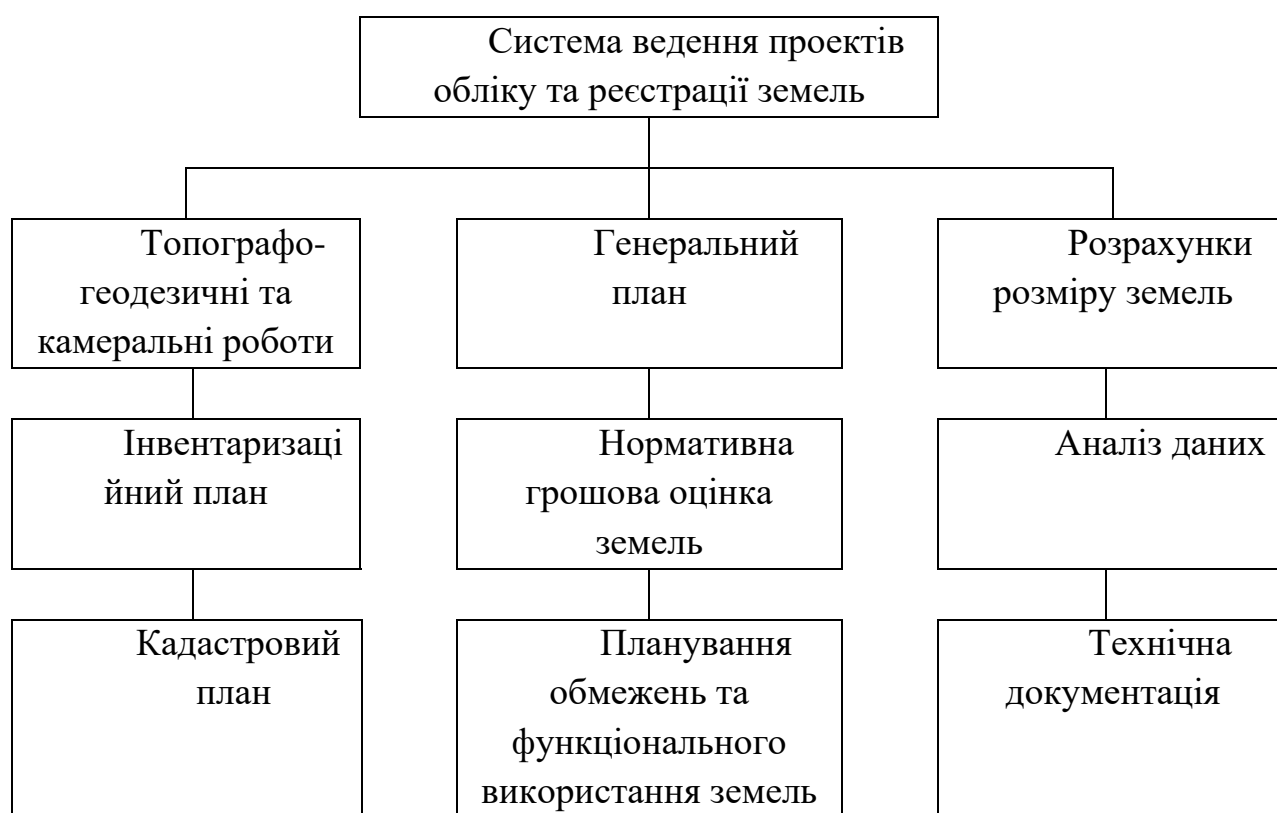


Рис.3.3. Геоінформаційна система обліку та реєстрації земель населеного пункту для Славутського району

Примітка. Складено автором.

У цьому контексті перспективним напрямом вбачається вдосконалення організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування як інституту публічного управління шляхом виконання спеціальних зйомок на місцевості та обстежень земель, у тому числі за допомогою безпілотних дронів або малої авіації; виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів.

Це забезпечить органи влади необхідною інформацією для прийняття рішень (зокрема оперативних) в режимі реального часу.

Таким чином, ГІС моніторингу земель адміністративних територій виконує такі функції як: забезпечення функціонування єдиної системи збирання та накопичення даних на об'єктах мереж спостереження; забезпечення функціонування Інтегрованої земельно-інформаційної системи на кожному рівні (район, область, держава), що агрегує бази даних геоінформаційної системи обліку та реєстрації земель конкретного населеного пункту, що забезпечує відповідним органам влади інституту публічного управління необхідну інформацію для прийняття рішень в режимі реального часу.

Аналогічним чином формуються системи ведення проектів обліку та реєстрації земель для кожного населеного пункту, дані яких інтегруються на відповідному рівні.

Застосування геоінформаційних технологій для формування інтегрованої земельно-інформаційної системи можуть використовуватися у процесі регулювання земельних відносин, при проведенні економічної і грошової (нормативної та експертної) оцінки земель, визначенні придатності земель для вирощування різних сільськогосподарських культур.

3.2. Економічне стимулювання землекористувачів як форма організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування

Важливим заходом організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення інституту публічного управління є використання інструментів економічного стимулювання. Такі інструменти, перш за все, повинні застосовуватись до суб'єктів господарювання, що демонструють високу свідомість у сфері користування сільськогосподарською землею.

Дієвість та ефективність контролю системи земельних орендних правовідносин інституту публічного управління забезпечується через надходження з системи обліку і звітності суб'єктів господарювання повної і достовірної інформації про операції, пов'язані з орендою землі. З метою підтвердження законності цих операцій і достовірності їх відображення в облікових реєстрах суб'єктів господарювання необхідно здійснювати аудит інституту публічного управління як незалежну форму фінансового контролю. Доцільність здійснення планових та позапланових аудиторських перевірок інституту публічного управління на сільськогосподарських підприємствах в значній мірі обумовлена відсутністю у більшості орендарів матеріальної зацікавленості у збереженні якісного стану орендованої землі та її раціональному використанню як інституту публічного управління.

Здійснення аудиторських процедур на предмет дотримання сільськогосподарськими підприємствами встановлених режимів охорони та використання орендованої землі, спроможні забезпечити збереження її якісного стану. Тому, результати таких перевірок відповідають інтересам як орендодавця, так і орендаря, сприяють зміцненню зацікавленості у дбайливому ставленні до орендованої землі.

Крім того, на основі оцінювання впливу діяльності сільськогосподарських підприємств на стан орендованих земельних ділянок можна встановлювати пріоритетність у їх розвитку та привабливості інвестицій. На основі сказаного, можемо запропонувати основні етапи та напрями аудиту оренди земельних ділянок (табл. 3. 1).

Таблиця 3.1

Основні етапи і напрями перевірки оренди земельних ділянок на сільськогосподарському підприємстві

| Етапи і напрями перевірки оренди земельних ділянок | |
|--|--|
| 2 | |
| 1. Початковий етап | |
| .1 | Акумулювання інформації щодо сільськогосподарського підприємства — орендаря, характеристика його обліковою політикою |
| | Оцінювання стану надійності організації внутрішнього контролю за |

| | |
|-------------------|---|
| .2. | операціями, що пов'язані з орендою землі |
| .3. | Оцінювання величини аудиторського ризику, рівня суттєвості та визначення адекватності методів перевірки |
| .3. | Підготовка плану та розробка програми аудиторської перевірки оренди землі |
| 2. Основний етап | |
| .1 | Перевірка правової основи легальності підстав здійснення операцій, пов'язаних з орендою землі |
| | Аналіз на відповідність вимогам законодавства договорів оренди земельних ділянок |
| | Окреслення предмету договору та основних прав і обов'язків сторін умов орендних відносин на підставі наданих договорів |
| | Перевірка доцільності укладання договорів оренди |
| | Контроль наявності та відповідності встановленим нормативним правовстановлюючих документів на земельні ділянки як об'єкту оренди |
| | Співставлення даних про земельні ділянки які є предметом договору оренди в системі державного земельного кадастру та землевпорядної документації |
| | Перевірка об'єкту оренди — земельної ділянки |
| .2 | Контроль дотримання вимог законодавства при передачі земельної ділянки в оренду |
| | Контроль документального оформлення операцій, пов'язаних з отриманням земельної ділянки в оренду та її повернення |
| | Перевірка фактичного стану переданих у оренду земельних ділянок та оцінка стану їх використання |
| | Оцінка ризиків, пов'язаних з використанням земельних ділянок |
| | Контроль правильності ведення оперативного та аналітичного обліку орендних операцій |
| .3. | Перевірка операцій з вчасності внесення орендної плати та дотримання її розмірів відповідно до укладеного договору |
| | Перевірка правильності та обґрунтованості визначення розміру орендної плати за земельні ділянки |
| | Перевірка правильності віднесення нарахованої орендної плати на відповідні рахунки бухгалтерського обліку витрат |
| | Перевірка повноти та своєчасності погашення заборгованості з орендної плати перед орендодавцем |
| | Перевірка відповідності форми оплати орендної плати (грошова, натуральна) умовам договору оренди земельних ділянок |
| .4. | Контроль здійснення операцій, пов'язаних з використанням орендованих земельних ділянок, характером ведення господарства |
| | Перевірка використання орендованих земельних ділянок відповідно за їх цільовим призначенням та дотриманням задокументованих обмежень прав на землю |
| | Перевірка діяльності орендаря у сфері раціонального використання та охорони орендованих земельних ділянок |
| | Перевірка правильності відображення на рахунках бухгалтерського обліку витрат орендаря, пов'язаних з поліпшенням об'єктів оренди, та відшкодування їх орендодавцем (відповідно до умов договору оренди) |
| | Перевірка правильності, своєчасності та достовірності відображення в обліку операцій, пов'язаних з орендою земельних ділянок |
| | Перевірка правильності та достовірності розкриття інформації про орендовані земельні ділянки у фінансовій звітності |
| 3. Заключний етап | |
| .1. | Класифікація та узагальнення результатів аудиту за даними наданих документів |

| | |
|-----|--|
| .2. | Формулювання заключення за результатами перевірки та складання аудиторського звіту |
| .3. | Розробка та надання пропозицій керівництву підприємства щодо покращення організації обліку оренди землі, забезпечення її охорони та раціонального використання |

Примітка. Складено автором.

Основні види і зміст заходів екологічної спрямованості, які доцільно передбачати в схемах і проектах землевпорядження, а також за результатами проведеного аудиту, та реалізувати за допомогою державних механізмів управління контролю наведено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Види і зміст заходів екологізації за результатами аудиту

| Види заходів | Зміст заходів |
|---|---|
| 1 | 2 |
| 1. Аналіз екологічної ситуації території і впливу на неї господарської (антропогенної) діяльності суб'єктів господарювання, еколого-господарське зонування території | Розробка концепції, програм і заходів покращення раціонального використання й охорони земель, системи землевпорядження, пропозицій щодо визначення режимів використання й охорони земель в адміністративних одиницях |
| 2. Формування реєстру особливо цінних сільськогосподарських земель і територій, що потребують першочергової уваги (природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення) | Визначення особливих режимів (заборон) використання земель і відповідних екологічних обмежень. Встановлення квот на виробництво продукції сільського господарства та інші види діяльності |
| 3. Визначення зон антропогенного забруднення території органічними, хімічними, радіоактивними речовинами, що характеризуються вищими за гранично припустиму концентрацію виробничими відходами, стічними водами, зараження бактеріально-паразитичними мікроорганізмами, карантинними шкідниками і хворобами | Консервація земель. Розробка заходів, спрямованих на захист земель від забруднення і зараження. Визначення особливих режимів використання земель і екологічних обмежень. Проектування землеробських полів зрошення стічними водами |
| 4. Формування реєстру порушених, деградованих земель; ділянок, що заросли чагарником, дрібноліссям і | Рекультивация порушених земель, відновлення їхньої родючості. Меліорація земель і проведення інших |

| | |
|---|---|
| засмітили ся бур'янами; ґрунтів, що втратили родючість; земель, що вимагають меліорації і поліпшення | культуртехнічних робіт. |
| 5. Встановлення статусу водоохоронних зон і прибережних смуг уздовж рік та інших водойм; лісів як таких, що мають водоохоронне і ґрунтозахисне значення санітарно-захисних зон навколо населених пунктів, виробничих центрів, доріг та інших об'єктів | Встановлення особливого режиму використання земель і відповідних екологічних обмежень |
| 6. Оцінювання потенційної небезпеки прояву водної ерозії і дефляції, а також інших несприятливих явищ і процесів руйнування земель | Проектування комплексу заходів щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, висушування, заболочування, вторинного засолення, ущільнення, зсувів; виположування ярів |
| 7. Виділення екологічно і технологічно однорідних (схожих) ділянок і масивів земель (агроекологічних, агровиробничих груп, класів і типів земель) для уніфікації контролю | Раціоналізація територій (встановлення оптимального співвідношення с/г угідь, проектування сівозмін, сінокосо- і випасозмін, упорядкування території сівозмін, багаторічних насаджень, кормових угідь та ін.) |

Примітка. Запропоновано автором.

Інструменти економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель інституту публічного управління закріплені ст. 205 ЗК України, згідно з якою передбачено наступні пільги:

- надання податкових і кредитних пільг фізичним та юридичним особам, на умовах передбачених Земельним кодексом;
- виділення коштів державного або місцевих бюджетів фізичним та юридичним особам з метою відновлення попереднього стану земель, порушених не через їх діяльність;
- звільнення від плати за земельні ділянки на етапі розвитку сільськогосподарського освоєння; або покращення їх стану відповідно до національних та регіональних програм;

- компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та користувачів у зв'язку з тимчасовою консервацією деградованої та непродуктивної землі, що стала такою не через їх провину.

Перераховані заходи здійснюються органами державної влади з метою зацікавлення суб'єктів господарювання в організації їх діяльності таким чином, що постійно покращувати стан земель, а шкоди, що їм завдається була зведена до мінімуму. Оцінивши і проаналізувавши існуючий стан і структуру землекористувач в Славутському районі, можна констатувати, що при підвищенні ефективності контролю використанні земель сільськогосподарського призначення як інституту публічного управління можуть бути одержані економічний, екологічний ефекти (рис.3.4).

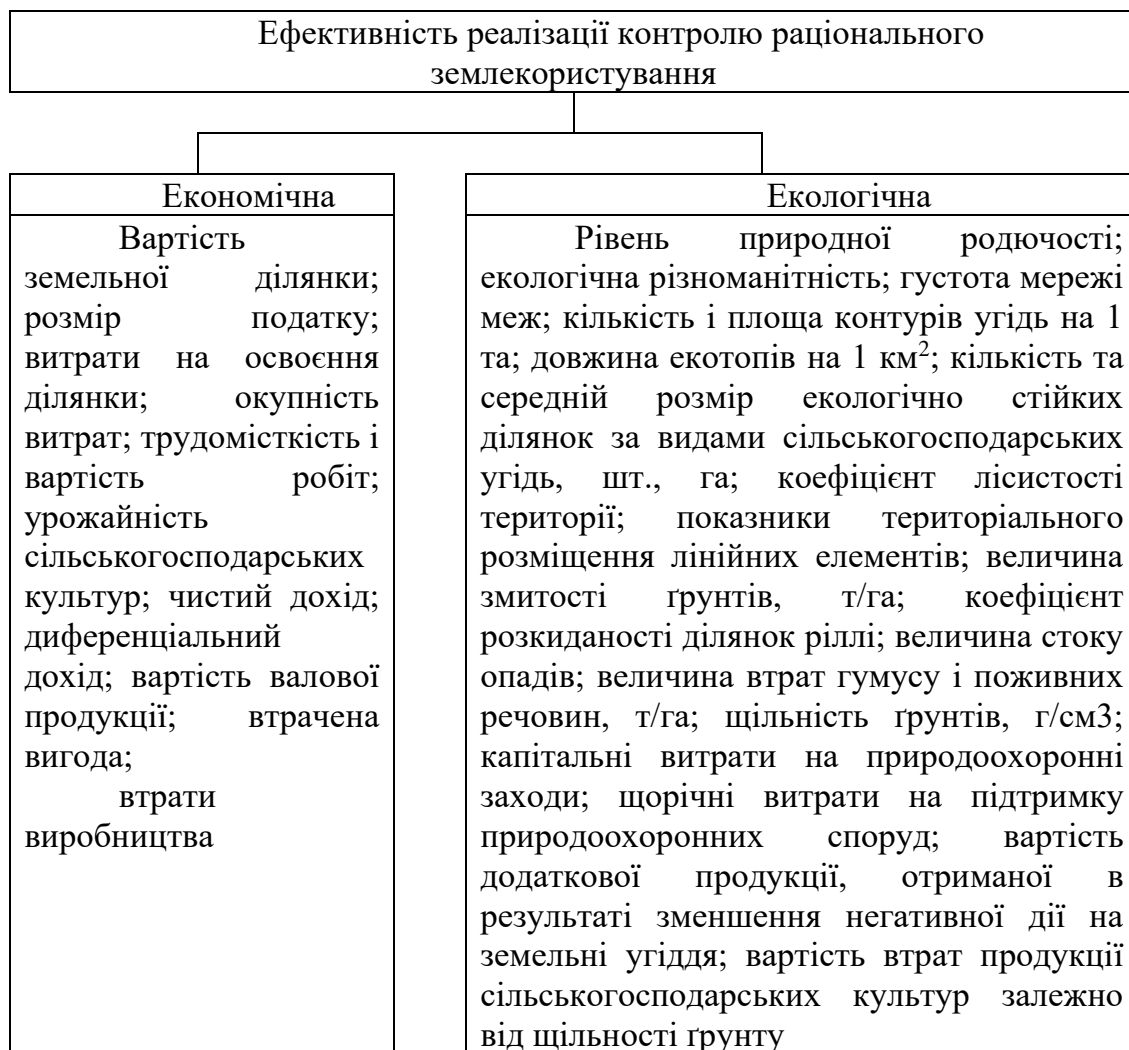


Рис. 3.4. Показники ефективності реалізації контролю раціонального землекористування

Примітка. Систематизовано автором.

Раціоналізація використання земель сільськогосподарського призначення інституту публічного управління – це стале (економічно ефективно, екологічно безпечне та науково обґрунтоване) використання сільськогосподарських угідь, що базується на дотриманні вимог пріоритетності земель с/г призначення, забезпеченні оптимальної структури земель с/г призначення з урахуванням природних, економічних та інших особливостей кожної земельної ділянки в їх сільськогосподарському освоєнні, передбачає захист земель від шкідливого природного та антропогенного впливу, екологізацію процесів землеробства, використання сучасних ресурсозберігаючих та ощадливих технологій, комплексну охорону земель, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, задоволення суспільних потреб фізичних та юридичних осіб не лише у короткостроковій, але і довгостроковій перспективі.

Удосконалення контролю раціонального землекористування інституту публічного управління знаходиться в площині досягнення балансу між публічними інтересами в забезпеченні законності і приватними інтересами вільного розвитку підприємництва без надмірного адміністративного тиску. В якості основи такого балансу доцільним є використовувати ризик-орієнтований підхід. Основними перевагами цього підходу є:

- 1) підвищення рівня захищеності охоронюваних законом цінностей;
- 2) зниження адміністративного тиску на підконтрольні суб'єкти;
- 3) оптимізація ресурсів, використовуваних при здійсненні контрольних-наглядових заходів (в тому числі матеріальні, трудових, фінансових).

Перш за все ризик-орієнтований підхід застосовується для диференціації періодичності і тривалості планових перевірок. Оцінка ризику передбачає присвоєння категорії ризику (класу небезпеки) будівель, приміщень, споруд, установок (об'єктів захисту), територіям, обладнання, пристроїв, предметів, матеріалів, транспортних засобів, які перевозяться ними вантажів, об'єктів охорони навколишнього середовища, тваринам, рослинам і іншим подібних

об'єктів, що використовуються громадянами і організаціями під час здійснення своєї діяльності. У свою чергу, суб'єктна модель оцінки ризику передбачає присвоєння категорії ризику діяльності і дій (бездіяльності) громадян і організацій, в тому числі їх структурних підрозділів. При здійсненні державного земельного нагляду як інструменту публічного управління, категорія ризику визначається за об'єктом нагляду - земельної ділянці, які розділені на три категорії ризику: середній, помірний і низький, відповідно, для кожного виду ризику встановлюється періодичність і тривалість перевірок. Для забезпечення принципу відкритості та прозорості державного земельного нагляду з метою отримання юридичними особами, індивідуальними підприємцями попередньою інформацією про присвоєння земельній ділянці категорії ризику пропонуємо розмістити на офіційному сайті Держгеокадастру онлайн-калькулятор визначення категорії ризику та відповідний реєстр. Ризикоорієнтований підхід успішно впроваджено в контрольну діяльність зарубіжних країн та поступово впроваджується в Україні, що підтверджує доцільність використання і у сфері державного земельного нагляду як інституту публічного управління. До числа позитивних моментів належить зниження кількості планових перевірок і, як наслідок, зниження навантаження на державних інспекторів, зниження адміністративного тиску на бізнес; зниження кількості земельних правопорушень, збільшення кількості усунених порушень. Саме ці показники можуть свідчити про рішення кінцевого завдання - підвищення результативності контролю як найважливішого гаранта забезпечення законності і правопорядку.

3.3. Притягнення до юридичної відповідальності як форма організаційно-правового забезпечення контролю раціонального землекористування

Важливою складовою організаційно-правового інструментарію контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління є

притягнення до юридичної відповідальності, що є логічним продовженням контрольної функції. У сфері контролю раціонального землекористування як інструменту публічного управління громадяни та юридичні особи несуть адміністративну відповідальність згідно із законодавством за наступні порушення:

- самовільне зайняття земельних ділянок;
- псування сільськогосподарських угідь та інших земель, здійснення діяльності, що викликає забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, стічними водами, засмічення побутовими, промисловими та іншими відходами;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- недотримання вимог, що стосуються використання земель за їх цільовим призначенням;
- порушення термінів повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, що відповідає їх цільовому призначенню;
- приховування від обліку і реєстрації та спотворення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;
- відсутність систематичної рекультивації порушених земель;
- знищення або нанесення пошкоджень протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;
- невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;
- відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, передбачених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

За окремі правопорушення (наприклад, за самовільне заняття земель - за наявності підстав, зазначених у законі) передбачена можливість одночасного використання заходів відповідальності, передбачених цивільним законодавством (про відшкодування шкоди), земельним законодавством (про вилучення самовільно зайнятої ділянки), а також нормами адміністративного або кримінального законодавства.

Аналіз практики діяльності Держгеокадастру (у період 2017-2019 років) демонструє, що найбільш розповсюдженими у Славутському районі є такі правопорушення: розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель (28 протоколів); невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням (31 протокол); порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (18 протоколів). Високим рівнем латентності (приховування) відзначаються такі види правопорушень як приховування від обліку, реєстрації, спотворення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок, непроведення рекультивациі порушених земель.

Притягнення до адміністративної відповідальності як форма організаційно-правових інструментів здійснення контролю раціонального землекористування інституту публічного управління являє собою особливий стан суспільних земельних правовідносин, при якому правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства у сфері використання та охорони землі чи застосування до винних осіб заходів державного примусу. В результаті накладення матеріальної відповідальності у формі штрафу потенційно можна говорити і про формування додаткових матеріальних ресурсів які можна було б використати на систему заходів з раціонального землекористування як інструменту публічного управління.

Важливою гарантією забезпечення вимог є наявність передбаченої чинним законодавством відповідальності за правопорушення під час вказаного забезпечення. Аналіз чинного законодавства України дає підстави зробити висновок про відсутність спеціальних норм, які б встановлювали підстави та регламентували порядок притягнення до відповідальності за порушення законодавства щодо забезпечення вимог раціонального землекористування як інституту публічного управління. Наведене пояснюється відсутністю комплексного правового регламентування правовідносин забезпечення вимог.

Відсутність зазначеного регулювання як складової публічного управління, по-перше, унеможлиблює процедуру кваліфікації певних дій саме в якості порушень порядку забезпечення вимог а, по-друге, не дає можливості формулювати та закріплювати нормативно спеціальні склади адміністративних правопорушень, а також визначати спеціальні підстави цивільно-правової чи дисциплінарної відповідальності.

Адміністративна відповідальність передбачена за винні і протиправні порушення земельного законодавства, вчинені умисно або з необережності у використанні і охороні земель, що за ступенем своєї небезпеки не знаходять у сфері дії кримінального переслідування. Результатом контрольної діяльності Держгеокадастру може бути виявлення факту адміністративного правопорушення, що спричиняє відповідну правову реакцію. Під час виявлення факту правопорушення інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення, який повинен складатися негайно після виявлення адміністративного правопорушення.

На стадії порушення справи про адміністративне правопорушення необхідно враховувати пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Дати пояснення з приводу порушення, що сталося, є невід'ємним її правом на всіх стадіях адміністративного провадження. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. У випадку відсутності цієї

особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані, що підтверджують своєчасне повідомлення про місце і час розгляду справи, і якщо від особи не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, мають значне соціальне значення в плані дотримання її прав. Пояснення правопорушника виконують роль доказів у справі і спрямовані на повне встановлення обставин адміністративного проступку, на недопущення помилок в оцінці протиправного діяння і на правильне застосування адміністративного стягнення. Пояснення часто є суб'єктивним висловлюванням винної особи, але в той же час воно має і об'єктивне значення. У поясненні порушник може викласти аргументи на свій захист, мотиви, причини й умови здійснення проступку, спростувати висунене проти нього звинувачення. Пояснення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, – це важлива процесуальна гарантія захисту її прав, спрямована проти несправедливого застосування відповідного адміністративного покарання.

При застосуванні заходів адміністративного покарання завжди повинні застосовуватися два основні критерії:

1) об'єктивний (проявляється в тому, що стягнення застосовується відповідно до КУпАП. При цьому мають бути враховані особливості здійсненого правопорушення – заподіяна ним шкода майнового і немайнового характеру, суспільна небезпека);

2) суб'єктивний (припускає оцінку особистих особливостей правопорушника, його майнового статусу, враховує обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність за вчинений проступок).

Оцінюючи такі обставини, орган або посадова особа, що беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, повинні забезпечити дію принципу рівності всіх громадян перед законом і судом, який означає невідворотність застосування санкцій до всіх громадян, які вчинили правопорушення (проступки), незважаючи на стать, расу, національність,

майновий стан, а також інші обставини. При призначенні покарань повинна братися до уваги наявність суб'єктивних і об'єктивних ознак, указаних у КУпАП.

Оцінка діяння є невід'ємним елементом усього провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вона утворюється шляхом реалізації компетентним органом влади права здійснити правову оцінку здійсненого адміністративного проступку. Підставою притягнення до адміністративної відповідальності може бути тільки негативна оцінка порушення. Виняток може становити неосудність, крайня необхідність та необхідна оборона. Так, відповідно до ст. 17 КУпАП особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності. Крім того, за умови малозначності адміністративного проступку винна особа може звільнитися від адміністративної відповідальності. Наприклад, відповідно до ст. 22 КУпАП за малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), що уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням. Притягнення до адміністративної відповідальності оформляється постановою уповноваженого на те органу. Так, відповідно до ст. 283 КУпАП розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову у справі. Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради у справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення. Слід зазначити, що постанова є підсумком усієї попередньої роботи і містить остаточну негативну оцінку поведінки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. У ній встановлюється винність суб'єкта правопорушення і визначається міра адміністративного покарання.

Таким чином, адміністративна відповідальність, що застосовується органами державної влади до осіб, які порушують правила землекористування,

є одним з інструментів держави в регулюванні відносин в галузі використання й охорони земельних ресурсів.

Адміністративна відповідальність як складова інституту публічного управління за порушення земельного законодавства застосовується у випадках, коли:

– діянням особи порушені адміністративно-правові норми, що регулюють земельні відносини;

– у результаті порушення вимог норм адміністративного права власнику землі чи землекористувачу завдано такий збиток, що не передбачає кримінальної відповідальності;

– якщо землеробу не завдано збитків порушенням, але склалась реальна загроза заподіяння такого збитку.

Законодавство передбачає широке коло заходів адміністративного примусу, що вживаються до осіб, які здійснили порушення земельного законодавства. Серед усіх заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства впливовим вважається штраф.

Для того щоб конкретизувати захід адміністративної відповідальності, необхідно кваліфікувати діяння як конкретне адміністративне правопорушення. Так, відповідно до ст. 53 - 1 КУпАП самовільне зайняття земельної ділянки тягне за собою накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на посадових осіб – від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до ст. 53 - 2 КУпАП перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідно до статті 53 - 3 КУпАП зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок без спеціального дозволу, а також невиконання

умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Стадія конкретизації закінчується прийняттям певного правозастосовного акта і вступом його в законну силу. З цього моменту починається третя стадія юридичної відповідальності. Здійснення відповідальності характеризується діями уповноважених органів державної влади або посадових осіб з метою фактичної реалізації тієї дії, яку було передбачено правозастосовним актом. Саме на стадії реалізації як інституту публічного управління юридичної відповідальності реалізується правовий статус правопорушника. У процесі розслідування правопорушення, уточнення всіх елементів його складу, збору доказів з метою встановлення об'єктивної істини неможливо обійтися без примусових санкцій. І тут необхідність максимально дотриматися прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері правоохоронної діяльності держави зумовлює процесуальну форму здійснення адміністративної відповідальності.

Важливою умовою вдосконалення адміністративно-правового примусу є надання правоохоронним заходам матеріального характеру. Цей процес може здійснюватись як шляхом вдосконалення і розвитку економічної гарантії виконання земельного законодавства, так і шляхом закріплення в адміністративно-правових актах матеріальних санкцій за його порушення.

ВИСНОВКИ

Магістерська робота спрямована на узагальнення та поглиблення теоретико-методичних основ і розроблення практичних рекомендацій з удосконалення механізмів організаційно-правового забезпечення контролю раціонального землекористування. На підставі проведених досліджень сформульовано такі наукові положення та практичні рекомендації.

1. На основі систематизації наукових поглядів зарубіжних і вітчизняних учених досліджено сутнісні ознаки поняття «контроль раціонального використання землі» інструменту публічного управління. Доведено, що контроль за раціональним землекористуванням як інституту публічного управління є безперервним цілеспрямованим процесом уповноважених органів влади, який включає сукупність взаємопов'язаних принципів, функцій, методів та інструментів на основі інформатизації та формування масиву відповідних даних.

Запропоноване визначення категорії «контроль раціонального використання землі» як інструмент публічного управління - сукупність організаційно-управлінських та правових заходів компетентних органів влади спрямованих на забезпечення такого використання землі, яке відповідає її цільовому призначенню, забезпечує високу ефективність землекористування та її охорону, спрямовану на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель та забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

2. Принципами контролю раціонального землекористування як інституту публічного управління визначено: принцип законності, принцип оперативності (головне завдання це запобігти настанню шкоди земельним ресурсам та можливим матеріальним втратам), принцип орієнтації на результат, принцип

всеосяжності, економічності, науковості, дієвості, принцип об'єктивності контролю, раптовості, та принцип виховної дії.

Виділено систему організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування як інституту публічного управління складають заходи з збереження меж адміністративно – територіальних поділів, землеволодінь та землекористувань, які мають державні акти на право власності або користування землею; підсистема цільового або функціонального використання земель; встановлення форм власності на землю; встановлення плати за землю; збереження геодезичних та межових знаків.

Досліджено, що формами (способи) контролю раціонального землекористування як інституту публічного управління виступають: проведення перевірок; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

3. Правове забезпечення контролю раціонального землекористування як інститут публічного управління здійснюється через нормативне регламентування законодавчими актами адміністративно-правового, екологічного та земельного законодавства, законодавства про адміністративні правопорушення, підзаконних нормативних актів, які регламентують компетенцію та повноваження Держгеокадастру.

4. Визначено систему заходів Управління Держгеокадастру у Славутському районі Хмельницької області, які спрямовані на забезпечення контролю як інструменту публічного управління раціонального землекористування. До них належить: здійснення заходів для створення

ефективного механізму регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель інституту публічного управління, відкриття ринку землі та ведення державного земельного кадастру; забезпечення ефективного використання земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення потенціалу землі; проведення інвентаризації земель усіх форм власності, забезпечення планово-картографічним матеріалом та індексними картами, введення інноваційного механізму управління землями державної та комунальної власності.

5. Сучасні форми організаційного забезпечення контролю раціонального землекористування інституту публічного управління передбачають: проведення перевірок можливості дотримання вимог організаційного забезпечення контролю як інструменту публічного управління раціонального землекористування при подальшому використанні земельної ділянки; встановлення необхідності відновлення якісного стану ґрунту чи інших елементів, з яких складається земельна ділянка; проведення перевірки відповідності матеріалів відведення земельної ділянки на відповідність вимогам чинного законодавства, визначення небезпечних факторів, а у разі відсутності відповідних санітарних норм.

6. Для заходів вдосконалення організаційного забезпечення контролю як інструменту публічного управління раціонального землекористування запропоновано здійснювати моніторинг земель, а саме: виконання спеціальних зйомок на місцевості та обстежень земель у тому числі за допомогою безпілотних дронів або малої авіації; виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів. Законодавче регулювання проведення моніторингу досі носить характер суперечливий характер, присутні не усунути неузгодження між підзаконними актами та земельним кодексом України.

7. Запропоновано модель інтегрованої земельно-інформаційної системи на базовому рівні, яка повинна інтегрувати в собі всю необхідну інформацію про

всі об'єкти ресурсного потенціалу населеного пункту (землі, об'єктів нерухомості, інженерної та транспортної інфраструктури, навколишнього середовища тощо), а також соціально-економічні показники. Вона має забезпечувати систематизацію цієї інформації за територіальними ознаками та її моніторинг. Інтегрована земельно-інформаційна система на кожному рівні (район, область, держава) агрегує бази дані геоінформаційної системи обліку та реєстрації земель конкретного населеного пункту, забезпечує ефективність контролю раціонального землекористування.

8. Дієвість та ефективність контролю як інструменту публічного управління раціонального землекористування забезпечується отриманням з системи обліку і звітності повної і достовірної інформації про операції. Підтвердити законність цих операцій та вірогідність їх відображення покликаний аудит як незалежна форма контролю. Доведено необхідність проведення аудиторських перевірок на сільськогосподарських підприємствах, що обумовлена також відсутністю у більшості орендарів зацікавленості у збереженні якісного стану орендованої землі та її раціональному використанню як інструменту публічного управління. У роботі визначено основні етапи та напрями реалізації аудиторських процедур щодо перевірки операцій, пов'язаних з орендою землі, визначено показники ефективності здійснення такого контролю як інструменту публічного управління. Обґрунтована необхідність впровадження ризикоорієнтованого підходу до здійснення контрольних-наглядових функцій у сфері земельних відносин. Його впровадження дозволить оптимізувати кількість планових перевірок і, як наслідок, знизити навантаження на державних інспекторів, знизити адміністративний тиск на бізнес; а також забезпечить зниження кількості земельних правопорушень, збільшення кількості усунених порушень

9. Визначено сучасні тенденції удосконалення норм юридичної відповідальності за порушення вимог щодо раціонального землекористування як інструменту публічного управління р. Для підвищення ролі адміністративно-

правової відповідальності в сфері здійснення охорони земельних відносин доцільно доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення нормою права, яка передбачала б стягнення штрафів за порушення встановлених правил ведення Державного земельного кадастру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алимов О. Системна модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики / О. Алимов, І. Драган // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 54–62.
2. Андрейцев В.І. Конституційно-правові проблеми реалізації режиму землі як основного національного багатства // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. - Юридичні науки. – 2003. - № 51.-С. 106-112
3. Андрейцев В.І. Механізм гарантування права власності на землю // Конкуренція. - 2003. - №1. - С.21-24
4. Арнаут А., Каракаш І. Земельна реформа в Україні та Румунії: порівняльний аспект // Право України. – 2005. – №11. – С. 141 – 144.
5. Бабміндра Д.І. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах/Д.І. Бабміндра, В.О. Слінчук//Землевпорядний вісник. — 2006. — №1. — С.26-28.
6. Бистров Г. Е. Земельна та аграрна реформа в зарубіжних країнах. Мінськ, БДЮІ, 1990 – 196 с.
7. Боклаг В. А. Державне регулювання земельних відносин в Україні / Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ “Магістр”, 2008. – № 1 (20). –С. 354–360.
8. Боклаг В. А. Земельно-інформаційні системи як механізм державного управління земельними ресурсами / В. А. Боклаг // Дні науки : зб. тез доповідей / редкол. : В. М. Огаренко (голов. ред.) [та ін.]. – Запоріжжя : ЗІДМУ, 2008. – Т. 2. – С. 14 – 15.
9. Боклаг В.А. Кадастрові системи як інформаційне забезпечення розвитку міста / В.А. Боклаг // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2007. – № 2 (40). – С. 86-91.

10. Боклаг В.А. Удосконалення системи інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами / В.А. Боклаг // Збірник наукових праць Дон. держ. університету управління. Серія “Державне управління”. – Донецьк, 2008. – Т. XI. – Вип. 112 Функціонування механізмів державного управління. – С. 203-210.

11. Боклаг В.А. Зарубіжний досвід створення інформаційних систем щодо управління земельними ресурсами / В.А. Боклаг // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 6. – С. 23-28.

12. Боклаг В.А. Удосконалення державної інформаційної системи моніторингу якісного стану земель / В.А. Боклаг // Держава та регіони. Серія: Державне управління – 2007. – № 4. – С. 22-27.

13. Быстряков И. К. Управление рациональным землепользованием: теоретический дискурс / И. К. Быстряков // Теорія і методи оцінювання, оптимізації використання та відтворення земельних ресурсів : матеріали Міжнар. наук. конф. : у 2 ч. –К., 2002. – С. 139–142.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

15. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. -1995. - № 24. - Ст.189.

16. Водько М. В. Фіскальне регулювання природоохоронного землекористування в зарубіжних країнах / М. В. Водько, Є. В. Бутенко // Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: стан, проблеми та перспективи їх вирішення: матеріали Всеукр. наук.-практ. студ. конф., яка присвячена Дню землепорядника та 15-річчю створення кафедри управління земельними ресурсами. – К. : МГІБП «ГОРДОН», 2016. – С. 203–205.

17. Голік Г. К. Правові засади реформування земельних відносин в аграрно-промисловому комплексі // Економіка. Фінанси. Право. – 2004. - № 2. – с. 26.

18. Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. - М., 1972. С.18.
19. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали) / Національна безпека і оборона. — 2009. — № 3 (107). — С. 2-31.
20. Дідковська Л. І. Економічний механізм раціонального використання та охорони земельних ресурсів в аграрній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.07.02 «Економіка сільського господарства і АПК» / Дідковська Л. І. – К., 2006. – 20 с.
21. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах — К. : Урожай, 2006. — 268 с.
22. Дорош О. С. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади / О. С. Дорош, Д. М. Мельник, Л. А. Свиридова // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2016. – № 1–2. – С. 16–25.
23. Екологічна мережа України в контексті формування природоохоронного землекористування: локальний рівень // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції в рамках Міжнародного екологічного форуму [«Довкілля для України»], (Київ, 27 квіт. 2016 р.) / за ред. О. С. Будзьяк. – К. : Медінформ, 2016. – 122 с.
24. Екологічне право України: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / За ред. В.К. Попова та А.П. Гетьмана. – Харків: Право, 2001. – 480с.
25. Екологія і закон: Екологічне законодавство України. У 2-х кн./ Відповідальний редактор док. юрид. наук, професор, заслужений юрист України, академік УЕАН В.І. Андрейцев. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – Кн. 1. – 704с.
26. Земельна реформа в Україні, за ред.. Даниленка А. С. – К Держкомзем 2000 – 16 с.

27. Земельне право: Підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П.Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368с.
28. Земельний кодекс України: Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III// Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
29. Ільїна М. Фінансові механізми забезпечення соціально-екологічного розвитку сільських територій ЄС / М. Ільїна // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 173–187.
30. Інституалізація природно-ресурсних відносин: [колегіальна монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика. – К. : Інститут економіки природокористування та сталого розвитку, 2012. – 400 с.
31. Коваленко Ю. Особливості аграрних реформ в державах Центральної та Східної Європи і в Україні / Ю. Коваленко // Економіка України. – 2003. – № 9. – С.–79.
32. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
33. Конверський А.Є. Основи методології та організації наукових досліджень: [навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнктів]; за ред. А.Є. Конверського. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
34. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
35. Копитіна М.О. Чехія. Аграрна політика в країнах Центральної та східної Європи. М., 1997 – с.135.
36. Краснова М.В. Правові аспекти захисту екологічних прав громадян // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. - 2002. - № 46. – С. 89-103.

37. Курильців Р. М. Інтегроване управління землекористуванням в контексті сталого розвитку: теорія, методологія, практика : дис. ... д.е.н : 08.00.06 / Р. М. Курильців. – К., 2017. – 488 с.
38. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. -1994. - №17. - Ст.99.
39. Лученко Д.В. Проблеми систематизації принципів контрольно-процесуальної діяльності / Д.В. Лученко // Збірник наукових праць «Державне будівництво та місцеве самоврядування». – 2003. – Вип. 5. – С. 199–207.
40. Люшин В. Г. Організаційно-економічний механізм охорони земель сільськогосподарською призначення / В. Г. Люшин // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 5. – С. 53–56.
41. Люшин В. Г. Удосконалення фінансового інструментарію охорони земель / В. Г. Люшин, Л. А. Свиридова, М. А. Умеров // Збалансоване природокористування. – 2016. – № 2. – С. 70–74.
42. Мартин А. Г. Землеустрій сільських територій як передумова збереження агроландшафтів / А. Г. Мартин, О. В. Шевченко // Збалансоване природокористування. – 2014. – № 2. – С. 102–106.
43. Мартин А. Г. Проблеми охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах завершення земельної реформи / А. Г. Мартин, О. В. Шевченко // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2014. – № 1–2. – С. 48–56.
44. Мерзляк А.В. Інформаційні системи та інформаційне забезпечення державного управління / А.В. Мерзляк, // Збірник наукових праць Дон. держ. університету управління. Серія “Державне управління”. – Донецьк, 2006. – Т. VII. – Вип. 71. Управління діяльністю органів державної влади. – С. 109-118.
45. Мірошніченко А. Правові аспекти земельних реформ в країнах Азії та Африки / Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 4. – С.69–72
46. Москаленко А. М. Формування ефективного використання сільськогосподарських земель Полісся України в ринкових умовах: дис. на

здоб. наук. ступ. д-ра екон. наук: спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / А. М. Москаленко. – К., 2015. – 490 с.

47. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / за наук. ред. Л. Я. Новаковського. – К. : Аграр. наука, 2015. – 48 с.

48. Новаковська І. О. Управління міським землекористуванням : [монографія] / І. О. Новаковська. – К. : Аграр. наука, 2016. – 304 с.

49. Новикова А. Н. Рациональное использование земельных ресурсов: региональный аспект / А. Н. Новикова, А. И. Новиков // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. – 2014. – № 2 (38) – С. 76–81.

50. Основні напрями еколого-економічного адміністрування використання та охорони земель [Текст] / Л. А. Свиридова // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. - 2014. - № 1/2. - С. 128-132.

51. Осташко Т. О. Аграрні трансформації в перехідних економіках: перспективи для України // Економіка і прогнозування. – 2003. – № 1. – С.–69.

52. Пересоляк В. Ю. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.– Львів, 2006. – 20 с.

53. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР.: Учебник. – М.: Юрид. лит. - 1984. – 384с.

54. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постановою КМУ від 14.01.2015 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п).

55. Право природопользования в СССР. – М.: Наука, - 1990. – 196с.

56. Присяжнюк М. Земельна політика України: стан, законодавче забезпечення, стратегічне планування / Нац. безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 54–57.

57. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40 (21.10.2005), ст. 2528
58. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
59. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст.61.
60. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України 19.06.2003 № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.350.
61. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України 19.06.2003 № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.350
62. Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення: Розпорядженням КМУ від 26 жовтня 2011 р. N 1072-р. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1072-2011-%D1%80>.
63. Про затвердження положень про територіальні органи Держгеокадастру: Наказ Мінагрополітики України 29.09.2016 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE29521Z.html
64. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №52. – Ст.683.
65. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №41. - Ст.546.
66. Про плату за землю: Закон України від 3 липня 1992 р. (в ред. від 19 вересня 1996 року) // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №45. – Ст.328.

67. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : закон [прийн. Верх. Радою Укр. 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>

68. Романенко Т. Б. Розвиток органічного землеробства в країнах Північної та Латинської Америки в контексті збереження земель / Т. Б. Романенко // Екологічна мережа України в контексті формування природоохоронного землекористування: локальний рівень : матеріали круглого столу, 27 квіт. 2016 р. – К. : Медінформ, 2016. – С. 78–81.

69. Русан В.М. Економіка раціонального сільськогосподарського землекористування // Монографія. Інститут аграрної економіки, 2009. – 198 с.

70. Савчин О.Я. Напрями удосконалення механізму державного управління ринку земельних ресурсів в Україні / О.Я. Савчин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.5. – С. 281-286.

Виконала: студент магістратури
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання
«___» грудня 2020 р.

Підпис

М.І. Ватагович
Ініціали, прізвище

Науковий керівник
кандидат наук з державного
управління, доцент, професор
кафедри публічного управління та
адміністрування
«___» грудня 2020 р.

Підпис

Д.В. Бондар
Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:
Завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування
к.е.н., доцент
«___» грудня 2020 р.

Підпис

Е.В. Щепанський
Ініціали, прізвище