



УДК 342.9:332.36

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВНОЕ СРЕДСТВО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЭРОЗИОННО ОПАСНЫХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

**Оксана ШВЕЦ,**

старший преподаватель

Национального университета водного хозяйства и природопользования,  
соискатель Научно-исследовательского института публичного права

### АННОТАЦИЯ

В статье определено место государственного контроля использования и охраны земель в системе административно-правовой защиты эрозионно опасных земель, предложено авторское определение понятия государственного контроля использования и охраны земель, проанализирована организационная структура субъектов государственного контроля использования и охраны земель, определены слабые моменты существующей системы государственного контроля и предложено направление ее совершенствования.

**Ключевые слова:** государственный контроль, использование и охрана земель, органы государственного контроля, административно-правовая защита, эрозионно опасные земли.

## STATE CONTROL AS THE BASIC MEANS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF EROSIONALLY DANGEROUS LANDS IN UKRAINE

**Oksana SHVETS,**

Senior Lecturer of National University  
of Water Management and Nature Resources Use,  
Applicant of Research Institute of Public Law

### SUMMARY

The article defines the place of state control over the use and protection of land in the system of administrative and legal protection of erosionally hazardous lands, proposed the author's definition of the concept of state control over the use and protection of land, analyzes the organizational structure of the subjects of state control over the use and protection of land, defined the weak points of the existing system of state control and proposed a direction for its improvement.

**Key words:** state control, use and protection of land, state control bodies, administrative-legal protection, erosion-hazardous land.

**Постановка проблемы.** В соответствии со ст. 14 Конституции Украины [1] земля является основным национальным богатством, которое находится под особой охраной государства. Такое конституционное положение является основанием для правовой охраны земли как основного элемента окружающей природной среды. В общем, охрана земли представляет собой систему организационных, экономических и других общественных отношений по обеспечению рационального использования земельного фонда страны [2]. Правовая сторона охраны земель предусматривает регулирование указанной выше системы нормами права. Однако только нормативное регулирование земельных отношений само по себе не может обеспечить соблюдение задекларированных законами норм и заставить землепользователей бережно относиться к земле. Поэтому средством обеспе-

чения функциональной способности нормативно-правовых актов является государственный контроль использования и охраны земель, задачей которого, согласно Земельному кодексу Украины (ст. 187), является обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами земельного законодательства Украины [3]. Таким образом, как мы считаем, функция государственного контроля использования земель землевладельцами и землепользователями играет определяющую роль в системе административно-правовой защиты земель. Такое наше убеждение подтверждает анализ результатов научных исследований таких ученых в области административного и земельного права, как: В. И. Курило, который считает, что государственный контроль использования и охраны земель является одним из

самых действенных средств сохранения земельного фонда [4], В. И. Семчик, который утверждает, что контроль является одной из важнейших функций государственного регулирования и управления и одним из основных способов обеспечения действенности земельного законодательства, реализации всеми субъектами соответствующей деятельности, защиты земельных прав граждан [5], В. Д. Швец [6], М. С. Богира [7], В. В. Пахомов [8], Т. С. Кичилюк [9] и других.

**Актуальность темы исследования** проблем государственного контроля использования и охраны земель, с учетом вышесказанного, является бесспорной. Кроме того, стоит отметить, что особенности государственного контроля использования и охраны эрозионно опасных земель практически не изучены.

**Состояние исследования.** Научным исследованием сути государствен-



ного контроля использования и охраны земель, выявлением его слабых сторон и проблем осуществления, а также совершенствованием организационной составляющей занимался ряд специалистов в области земельного и административного права, землеустройства и экономики В. Б. Аверьянов, А. Ф. Андрейко, В. И. Курило, Г.Е. Быстров, В. Л. Мунтян, В. И. Семчик, Н. С. Гавриш, В. Д. Солодкий, С. И. Хомьяченко, А. И. Шапоренко, В. В. Горлачук, Ю. Г. Гуцуляк, Д. С. Добряк, А. Я. Сохнич, А. М. Третьяк, А. Г. Мартын, В. Д. Сапожник, М. С. Богира, В. В. Пахомов, Т. С. Кичилук и др.

Юридическую природу понятия государственного контроля в целом определяет Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» № 877-V от 05.04.2007 г. В соответствии со ст. 1 упомянутого закона, государственный надзор (контроль) – деятельность уполномоченных законом центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, государственных коллегияльных органов, органов исполнительной власти АРК, органов местного самоуправления (органов государственного надзора (контроля) в пределах полномочий, предусмотренных законом, по выявлению и предотвращению нарушений требований законодательства субъектами хозяйствования и обеспечения интересов общества, в частности надлежащего качества продукции, работ и услуг, приемлемого уровня опасности для населения, окружающей природной среды [10].

Стоит отметить, что определение понятия государственного контроля использования и охраны земель в законодательно-нормативных актах Украины нет.

По определению проф. А. Ф. Андрейко, государственный контроль заключается в наблюдении и проверке общественной системы и всех ее элементов в соответствии с определенными направлениями, а также в предупреждении и исправлении возможных ошибок и правонарушений, препятствующих такому развитию [11].

В. П. Тимошук утверждает, что контрольная функция государства является таким направлением и видом

деятельности государства, который заключается в обеспечении четкого функционирования государственного механизма, защите прав и интересов граждан, обеспечении правопорядка и защите публичных интересов, рациональном использовании публичных ресурсов [12].

Т. С. Кичилук определяет государственный контроль использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения как систему организационно-правовых, организационно-хозяйственных и других мероприятий, которые осуществляет государство с целью эффективного целевого использования земли в сельском хозяйстве, увеличение количества земель сельскохозяйственного назначения и сохранения их качественных свойств, включая охрану этих земель от их необоснованного сокращения, борьбу с загрязнением почв, а также осуществление предупредительной и правоохранительной деятельности государственными земельными инспекциями [9].

Основными проблемами в сфере государственного контроля использования и охраны земель являются:

- 1) несовершенство нормативно-правового обеспечения, особенно в части отсутствия четких критериев оценки качественного состояния почвы и его ухудшения;
- 2) ненадлежащее ведение мониторинга земель, данные которого являются основой государственного контроля;
- 3) несовершенство организационной структуры субъектов государственного контроля.

**Целью и задачей статьи** является анализ сущности системы государственного контроля использования и охраны земель, в том числе эрозивно опасных, выявление ее слабых сторон и определение направлений совершенствования.

**Изложение основного материала.** С точки зрения охраны земель в соответствии с законом Украины № 963-IV от 19.06.2003 г. «О государственном контроле использования и охраны земель» основными задачами государственного контроля использования и охраны земель являются: обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами земельного законодательства

Украины; обеспечение реализации государственной политики в сфере охраны и рационального использования земель; предотвращение нарушений законодательства Украины в сфере использования и охраны земель, своевременное выявление таких нарушений и принятие соответствующих мер по их устранению; обеспечение соблюдения собственниками земли и землепользователями стандартов и нормативов в сфере охраны и использования земель, предотвращение загрязнения земель и снижения плодородия почв, ухудшения состояния растительного и животного мира, водных и других природных ресурсов [13].

Учитывая указанные выше теоретические и законодательные определения трактовки сути государственного контроля, можем определить понятие государственного контроля использования и охраны земель. Таким образом, в нашем понимании, государственный контроль за использованием и охраной земель – это деятельность уполномоченных законом органов по установлению соответствия фактического состояния земель законодательно определенным нормативам и устранения выявленных нарушений и правонарушений субъектов землепользования в пределах полномочий, предусмотренных законом.

Основой государственного контроля использования и охраны земель должно быть систематическое ведение мониторинга земель и проведение проверок деятельности субъектов землепользования. Эффективность государственного контроля должна обеспечиваться адекватной действенной системой ответственности землепользователей за нарушение законодательных норм.

Таким образом, учитывая проблему охраны земель, в частности эрозивно опасных, от развития негативных по своей сути процессов, государственный контроль использования земель является средством определения фактического состояния земель, выявления нарушений законодательства, оценки характера земельных отношений и их сопоставления с задачами земельной реформы, а также, что самое главное, обеспечения сохранности земельных ресурсов для будущих поколений и, тем самым, соблюдения прав и свобод



граждан Украины. При этом оценка состояния земельного участка должна быть объективной и полной, то есть составляться с учетом всех возможных составляющих. Для того, чтобы определить факт совершения такого нарушения, как ухудшение состояния земельного участка, в том числе проявления эрозионных процессов или увеличения эродированности почвенного покрова, нужно иметь зафиксированные данные о ее состоянии на прошлый период времени. Такими данными органы государственного контроля использования и охраны земель вполне сможет обеспечить система мониторинга земель. По утверждению А. Г. Мартына, материалы мониторинга земель должны стать основой для оперативного осуществления мероприятий государственного, а также других видов контроля использования и охраны земель [14].

Основными нормативами, регламентирующими функцию и процессуальный порядок государственного контроля использования и охраны земель в Украине, а также определяющими его субъектов, являются Земельный кодекс и Закон Украины № 963-IV от 19.06.2003 г. «О государственном контроле использования и охраны земель».

Согласно Земельному кодексу, государственный контроль использования и охраны земель осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере осуществления государственного надзора (контроля) в агропромышленном комплексе. Таким органом в Украине является Государственная служба Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра (Госгеокадастр), ее деятельность направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия. Контроль соблюдения требований законодательства об охране земель возложен на центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов. Таким органом в Украине является Государственная экологическая инспекция,

координируется Кабинетом министров Украины через Министра экологии и природных ресурсов. Таким образом, функции государственного контроля использования и охраны земель распределены между двумя субъектами, что, на наш взгляд, может негативно отразиться на качестве оценки общего состояния земельных ресурсов. Кроме того, ведение мониторинга плодородия почв и агрохимической паспортизации земель сельскохозяйственного назначения проводит центральный орган исполнительной власти по вопросам аграрной политики (ГУ «Институт плодородия почв Украины») [13].

Распределение функциональных обязанностей субъектов государственного контроля использования и охраны земель определено соответствующими положениями об их работе, которые были утверждены постановлениями Кабинета министров Украины [15; 16], а также определены Законом Украины № 963-IV от 19.06.2003 «О государственном контроле за использованием и охраной земель» [13]. Их сравнительный анализ позволяет сделать изложенные ниже выводы.

1) Полномочия органов Госгеокадастра в сфере государственного контроля использования и охраны земель сосредоточены на контроле соблюдения земельного законодательства, причем, преимущественно, по процедурным аспектам приобретения и реализации прав на земельные участки. Важным пунктом полномочий Госгеокадастра в разрезе охраны эрозионно опасных земель является контроль соблюдения выполнения субъектами землепользования комплекса необходимых мероприятий по защите земель от эрозии, соблюдения правил установленного режима эксплуатации противозэрозионных, гидротехнических сооружений, сохранения защитных насаждений.

2) Работа Госэкоинспекции в сфере использования и охраны земель ориентирована на контроль выполнения субъектами землепользования при реализации своих прав и осуществлении хозяйственной деятельности экологических требований и соблюдения экологических нормативов по вопросам использования и охраны земель. Однако стоит отметить, что сфера нормирования по использова-

нию и охране земель в Украине является слабо развитой. В законодательстве Украины отсутствует четко сформулированный перечень экологических требований относительно приобретения в собственность и пользование, а также использования земель. В частности, экологические требования в основном касаются ограничений, определенных Земельным кодексом Украины, о передаче земельных участков определенного целевого назначения в собственность и пользование (например прибрежные защитные полосы на землях водного фонда являются природоохранной территорией с режимом ограниченной хозяйственной деятельности и т.д.). Экологические нормативы четко определены в основном только в отношении предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве. Что касается эрозионно опасных земель, законодательство Украины не предусматривает четкого определения критериев, которые служили бы маркером их состояния.

3) Стоит отметить, что часть полномочий в сфере государственного контроля использования и охраны земель обоими контролирующими органами дублируются. Ведь значительную часть положений Земельного кодекса можно отнести как к земельному законодательству, так и к экологическому. Кроме того, формирование нескольких заключений отдельных проверок различными органами не дает комплексной оценки фактического состояния земельного участка. Поэтому здесь не может не возникнуть логичный вопрос: «А действительно ли нужны государству два учреждения, которые контролируют использование и охрану земель?»

4) Госгеокадастр вместе с функцией реализации государственной политики в сфере землеустройства и всех ее касательных, имеет право распоряжения землями государственной собственности сельскохозяйственного назначения (т.е. может предоставлять их в собственность или пользование), организует ведение землеустройства и оценки земель, осуществляет землеустройство и т.д. То есть Госгеокадастр является не только органом управления в сфере земельных отношений, но и выступает субъектом хозяйственной деятельности. В таком случае опреде-



ленная сфера деятельности Госгеокадастра является фактически бесконтрольной. Поэтому, по нашему мнению, контроль использования и охраны земель Госгеокадастр выполнять не должен.

5) Основной задачей Госэкоинспекции является реализация государственной политики и осуществление государственного надзора в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов. Конечно, земля является элементом окружающей природной среды и ее охрана вписывается в круг функционального назначения Госэкоинспекции, умаление роли экологической оценки состояния земельных ресурсов неуместно. Однако если помнить, что оценка фактического состояния земельного участка, который проверяется, должна быть комплексной, то только с экологической точки зрения такую оценку сделать невозможно.

Исходя из проделанного анализа, считаем, что для оценки фактического состояния земель в Украине, а также систематического ведения государственного контроля использования и охраны земель в разрезе землепользователей и землевладельцев, а также субъектов хозяйственной деятельности должен быть создан независимый орган государственного контроля использования и охраны земель, штатный состав которого будет включать специалистов в области землеустройства, экологии, агрономии и права, а подчиняться он будет непосредственно Кабинету Министров Украины. Такое наше мнение совпадает с предложением ряда ведущих ученых Украины в области землеустройства и права (В. И. Курила, Светличного и других) [4].

Что касается деятельности ГУ «Институт плодородия почв Украины», по нашему мнению, его задачи, согласно законодательству Украины, действительно соответствуют назначению. Ведь только специализированное научное учреждение, имеющее соответствующее материально-техническое и кадровое обеспечение, способно должным образом определить и оценить качественное состояние почвенного покрова. Однако, учитывая то, что использование земель является комплексной системой и предусматри-

вает значительное количество составляющих, система мониторинга земель должна давать возможность комплексно оценить фактическое состояние землепользования. А для этого недостаточно иметь только данные о качестве почв и их плодородии. В частности, относительно эрозионно опасных земель, кроме других показателей, следует учитывать степень смытости плодородного слоя. Поэтому вопросы организационного обеспечения системы мониторинга земель в Украине тоже являются актуальными. В частности, А. Г. Мартын считает, что переосмысление системы осуществления мониторинга земель в Украине должно стать важной задачей современной землеустроительной, юридической и экономической науки [14].

**Выводы.** Государственный контроль использования и охраны земель в Украине является многокомпонентной сферой деятельности трех учреждений, которые подчиняются двум министерствам. По нашему мнению, разбросанность задач по контролю использования и охраны земель не способствует качеству его осуществления, а, следовательно, снижает потенциальную ответственность нарушителей, что, в свою очередь, приводит к безответственности.

Существующая в Украине структура административно-правовой защиты земель, в том числе и эрозионно опасных, требует научного обоснования и реорганизации в части государственного контроля использования и охраны земель.

Считаем, что в Украине должен быть создан независимый орган государственного контроля использования и охраны земель, который будет подчинен непосредственно Кабинету Министров Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print>.
2. Про охорону земель : Закон України: станом на 18.12.2017 р. / Верховна рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 39. Ст. 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

3. Земельний кодекс України: станом на 20.12.2018 р. / Верховна рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3-4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print>.

4. Проблеми адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія / Курила В. І., Світличний О. П., Кичилук Т. С. та ін.; за заг. ред. д. ю. н., проф. В. Курила та д.ю.н, доцента О. П. Світличного. Київ : НУБіП України, 2014. 568 с.

5. Семчик В. І. Контрольна діяльність органів виконавчої влади як гарантія захисту прав громадян на землю. *Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 17 червня 2008 р. Київ, 2009. С. 34–36.

6. Швець В. Д. Система органів державного контролю за додержанням законів. *Наше право*. 2014. № 9. С. 107–111.

7. Богіра М. С. Особливості державного контролю за використанням і охороною земель в умовах приватної власності. *Збалансоване природокористування*. 2016. № 2. С. 80–83.

8. Пахомов В. В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин : монографія; за заг. ред. д. ю. н., проф. А. М. Куліша. Суми : Сумський державний університет, 2016. 549 с.

9. Кичилук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель : автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 21 с.

10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення 04.04.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print>.

11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004–2005. Т. 1: Заг. частина. 2004. 584 с.

12. Тимошук В. П. Контрольна функція держави. Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса



Шевченка ISSN: 2227-796X (Print),  
ISSN: 2617-8354 (Online) URL: <http://applaw.knu.ua/>.

13. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. Дата оновлення 28.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15>; Малиновський В. Я. Державне управління : Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

14. Мартин А. Г. Реформування системи моніторингу земель в Україні: Напрями та механізми. *Земельний вісник України*. 2017. Листопад. URL: <http://zemvisnik.com.ua/news/propozitsvchenikh>].

15. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастр : Постанова Кабінету міністрів України від 14.01.2015 р. № 15-2015. Дата оновлення 19.01.2019. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

16. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету міністрів України від 19.04.2017 р. № 275-2017-п. Дата оновлення 28.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Швец Оксана Михайловна** – старший преподаватель Национального университета водного хозяйства и природопользования, соискатель Научно-исследовательского института публичного права

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Shvets Oksana Mikhaylovna** – Senior Lecturer of National University of Water Management and Nature Resources Use, Applicant of Research Institute of Public Law

[o.m.shvets@nuwm.edu.ua](mailto:o.m.shvets@nuwm.edu.ua)

УДК 340.1

## О ПРЕДМЕТНОЙ СФЕРЕ СПОРТИВНОГО ПРАВА

**Алексей ЮЩИК,**

аспирант кафедры теории и истории государства и права  
Межрегиональной Академии управления персоналом,  
юрист ООО «Корпорация «Украинские минеральные воды»

#### АННОТАЦИЯ

В статье анализируются позиции ученых по вопросу об общественных отношениях, составляющих предмет спортивного права. Критически оценивается определение понятий «спорт» и «спортивные отношения» в «широком» и «узком» их понимании. Проводится различие между понятиями «спорт» и «физическая культура». Обосновывается необходимость более четкого представления о спорте как объекте правового регулирования и специфике нормативного регулирования отношений в сфере спорта как социального института, составляющих предмет отрасли спортивного права.

**Ключевые слова:** спорт, физическая культура, общественные отношения в сфере спорта, отрасль права, предмет правового регулирования.

#### ABOUT THE SUBJECT AREA OF SPORTS LAW

**Aleksei YUSHCHYK,**

Postgraduate Student at the Department  
of Theory and History of State and Law  
of Interregional Academy of Personnel Management,  
Lawyer of LLC “Corporation “Ukrainian mineral waters”

#### SUMMARY

The article analyzes the positions of scientists on the issue of social relations that are the subject of sports law. The definition of the concepts “sport” and “sport relations” in a “broad” and “narrow” sense is critically evaluated. A distinction is made between the concepts of “sport” and “physical culture”. It justifies the need for a clearer picture of sports as an object of legal regulation and the specifics of the normative regulation of relations in the field of sports, as a social institution, which are the subject of the sports law industry.

**Key words:** sport, physical culture, public relations in the field of sports, branch of law, subject of legal regulation.

**Постановка проблемы.** Отраслевое подразделение права в теории права осуществляется традиционно на основе критериев предмета и метода правового регулирования. При этом в качестве предмета правового регулирования рассматривают общественные отношения, регулируемые правовыми нормами соответствующей отрасли. Однако когда речь идет о выделении в самостоятельную отрасль спортивного права, многие исследователи сталкиваются с трудностями в определении предмета данной отрасли.

**Целью и задачей статьи** является определение специфики правового регулирования в сфере спорта и спортивных отношений как предмета отрасли спортивного права.

Для реализации указанной цели статьи использованы диалектический,

формально-логический, структурно-функциональный, а также лингвистический методы научного исследования. Использованы материалы научных публикаций по проблеме определения предмета отрасли спортивного права.

**Изложение основного материала.** В юридической литературе термин «спортивное право» используют в зависимости от контекста в следующих значениях: 1) отрасль права; 2) комплексная отрасль законодательства; 3) наука, изучающая формирование и функционирование спортивного права; 4) учебная дисциплина [1, с. 36].

В этой статье мы рассматриваем спортивное право в первом значении.

Отрасль спортивного права отличается от других отраслей права ее предметом, то есть специфика общественных отношений, которые состав-