

УДК 349.414

Ю.В. КОНДРАТЕНКО, Національний університет «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ І ЗАБУДОВОЮ ЗЕМЕЛЬ, ПРИЗНАЧЕНИХ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

Ключові слова: земельні відносини, використання земель, забудова земель, державний контроль, містобудівні потреби, органи виконавчої влади

Землі міст відіграють роль територіально-просторового базису для розміщення даного виду населеного пункту, найбільш важливого з точки зору економічного і демографічного розвитку країни. Вони використовуються для різних потреб – житлових, промислових, адміністративних, культурно-побутових, рекреаційних та інших, необхідних для проживання населення і розвитку міського господарства. Проте, у зв'язку з тим, що місто є єдиним і складним соціально-економічним утворенням, різноманітні напрями використання його земель мають бути підпорядковані єдиній і основній меті – створенню найбільш сприятливих умов для проживання міських жителів, що включає належну охорону довкілля, забезпечення оптимальної забудови міських територій різними об'єктами, розвиток житлово-комунальної і соціальної інфраструктури, що відповідає б потребам населення і міського господарства. Дана діяльність вимагає чіткого правового забезпечення: необхідне законодавство, що регламентувало би коло повноважень, зміст і порядок здійснення контролю за використанням і забудовою земель, визначених для містобудівних потреб, що є важливим елементом правового режиму даних земель. Від якості правового регулювання державного контролю за використанням і забудовою земель для містобудівних потреб значною мірою залежить рівень добробуту і розвитку міст.

У науці земельного права України окремі аспекти державного контролю за використан-

ням та охороною земель досліджувалися такими вченими-правознавцями як Г.І. Балюк, В.К. Гуревський, Д.В. Бусуйок, Є.О. Іванова, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, С.Д. Кравченко, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте, особливості державного контролю за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб, ще не були предметом спеціальних досліджень в Україні. Звідси, метою даної публікації є дослідження правового інституту державного контролю за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб з метою визначення його поняття та встановлення правових ознак.

Треба зазначити, що контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах є одним із найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності в земельних правовідносинах. Він виступає важливим елементом управління земельними ресурсами в населених пунктах. Як зазначає С.Д. Кравченко, за останні роки в нашій державі набув широкого поширення функціональний підхід в управлінні земельними ресурсами, що передбачає в кінцевому підсумку формування цілісної системи контролю у галузі охорони та використання земель житлової та громадської забудови в містах [1, с.1]. С.І. Хом'яченко визначає державний контроль за використанням та охороною земель як сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів земельного права, учасників земельних правовідносин до дотримання норм і виконання вимог земельного законодавства, а також запобігання правопорушенням з метою забезпечення раціонального з точки зору інтересів суспільства використання та охорони земель [2, с.7].

Слід погодитись із думкою С.Д. Кравченка, який зазначає, що мета контролю за охороною та використанням земель житлової і громадської забудови в містах залежить від величини міста (малі, великі, середні, крупні і найкрупніші), а також його функціонального профілю (індустріальні центри і непромислові міста) і полягає в тому, щоб за наслідками

контрольної діяльності уповноважених органів були вжиті заходи щодо дотримання громадянами, юридичними особами, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування вимог законодавства щодо цільового використання земельних ділянок і розташованих на них об'єктів, чи об'єктів, які запрограмовано побудувати згідно з генеральним планом міста, усунути виявлені порушення законодавства, земельних і містобудівних актів, встановлених стандартів і приписів, притягнення до юридичної відповідальності осіб, які допустили порушення земельного законодавства, та відшкодування заподіяної шкоди [3, с.59]. Він вважає, що контроль за охороною та використанням земель житлової і громадської забудови в містах в комплексі реалізується шляхом застосування державно-владного впливу на учасників земельних правовідносин щодо вилучення земельних ділянок у містах, надання їх у власність чи в користування для житлової та громадської забудови, забезпечення їх правового режиму з дотриманням земельного та спеціального містобудівного, будівельно-архітектурного, санітарного, протипожежного, дорожнього та іншого спеціального законодавства, прав та обов'язків власників земельних ділянок і землекористувачів, виконанням природоохоронних заходів [1, с.11].

Без суттєвого удосконалення законодавчого забезпечення для налагодження дієвого державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах неможливо стимулювати землевласників до раціонального й ефективного землекористування й залучити інвестиції у капітальне будівництво [4, с.230]. Як правильно зазначає С.І. Хом'яченко, ефективність здійснення контролю за використанням та охороною земель значною мірою залежить від наявності оптимальної та дієвої системи органів, наділених відповідними контрольними повноваженнями [5, с.425]. Т.О. Коваленко зауважує, що у нормах земельного законодавства міститься звужений підхід до визначення переліку органів державного контролю в галузі використання та охорони земель, що не узгоджується з конституцією України, призводить до колізій при застосуванні правових

норм, не забезпечує охорону земель як основного національного багатства [6, с.58]. Вирішення проблем організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням та охороною земель, їхньої взаємодії з іншими правоохоронними органами при виявленні правопорушень, здійснення ними запобіжної діяльності є визначальними чинниками підвищення його ефективності [7, с.44].

Відповідно до ст.9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р., державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються шляхом: проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі 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; розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель [8]. На сьогодні можна виділити такі етапи контролю за забезпеченням містобудівних вимог: при виділенні нових земельних ділянок з державних або комунальних земель; при видачі дозволів на зміну функціонального використання земельних ділянок; при розробці та узгодженні проектно-документації для нового будівництва, розширення, реконструкції, капітального ремонту та комплексного благоустрою території; при видачі дозволів на будівництво; при здачі в експлуатацію завершеного будівництвом об'єктів. Контроль за використанням та забудовою земельних ділянок суттєво відрізняється на первинному та вторинному ринках.

В першому випадку існує жорсткий контроль, який здійснюється в процесі вилучення земель із державної та комунальної власності та проходженні всіх етапів узгодження та затвердження відповідної документації. На відміну від цього, на вторинному ринку, при придбанні забудованих земельних ділянок

важко відстежити зміни в функціональному використанні і потужності містобудівних об'єктів, які можуть призвести до погіршення стану навколишнього середовища, порушення містобудівних, будівельних, санітарно-гігієнічних норм і, як наслідок, порушення встановлених земельним та містобудівним законодавством норм використання та забудови земель і прав власності окремих землекористувачів. Таким чином, необхідно розробити чіткий регламент контролю за використанням та забудовою земель населених пунктів з метою запобігання можливості порушення як правових норм, так і містобудівних вимог. Для цього необхідно вирішити такі задачі: визначити перелік та значимість факторів, які обумовлюють режим використання територій міста; встановити перелік обмежень (містобудівними, природоохоронними, історико-культурними, інженерними, санітарно-епідеміологічними тощо), яка діють на територіях з особливими режимами використання; забезпечити прозорість у процесі надання дозволів на використання та забудову земельних ділянок; забезпечити контроль за використанням та забудовою територій на вторинному ринку; організувати доступність інформаційного забезпечення з питань обмежень на використання та забудову територій [9, с.197–199].

Оскільки правовий режим земельної ділянки і розташованого на ній об'єкту нерухомості нерозривно пов'язані, то для ефективного здійснення земельного контролю в містах важливого значення набувають дані містобудівного кадастру. Містобудівний кадастр є невід'ємною частиною державної системи кадастрових документів, які описують земельні, водні, лісові та інші ресурси держави та забезпечують єдність обліку, контролю за використанням ресурсів, здобуття несуперечливої, взаємодоповнюючої та змістовно сумісної інформації. Орієнтований на вирішення завдань, загальних із державним земельним кадастром, містобудівний кадастр має специфіку, котра визначається особливостями міської території і, відповідно, спеціальними методами її диференціації за зонами різної економіко-містобудівної вартості. Містобудівний кадастр має право на незалежне від зе-

мельного кадастру існування, бо він має чітко виражений територіальний аспект дослідження населених пунктів, а описуваним об'єктом містобудівного кадастру є не земля, а саме територія [10, с.61]. Відповідно до п.2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» від 25.05.2011 р. № 559, містобудівний кадастр – державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів [11].

Містобудівний кадастр являє собою автоматизовану інформаційну систему, яка містить дані щодо міської території, об'єктів міського довкілля. Він створюється для кожного населеного пункту, містить систему даних про належність територій до відповідних функціональних зон, їх сучасне і перспективне призначення, екологічну, інженерно-геологічну ситуації, стан забудови й інженерне забезпечення, характеристики будівель і споруд на землях усіх форм власності [12, с.185]. Комплексність, повнота та достовірність даних системи містобудівного кадастру повинні забезпечувати прийняття управлінських рішень щодо формування безпечного середовища життєдіяльності населення, захисту території від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, запобігання надмірній концентрації на певній території населення та об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, ефективне і надійне функціонування об'єктів будівництва та інженерно-транспортної інфраструктури, охорону та раціональне використання природних ресурсів і територій з особливим статусом [11].

Д.В. Бусуйок підкреслює, що як управління з боку держави, так і управління з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, що полягає в забезпеченні суспільних інтересів, організаційна єдність тощо [13, с.124]. В чинному за-

конодавстві не існує комплексного визначення питань організації самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель. Для цього, як вважає Ю.С. Шемшученко, необхідно прийняти Закон України «Про громадський, самоврядний та державний контроль за використанням та охороною земель» [14, с.5]. Необхідність розв'язання нагальних проблем сфери регулювання земельних відносин, на думку Г.І. Балюк, потребує від органів місцевого самоврядування активізації виконання робіт щодо розмежування земель державної і комунальної власності, інвентаризації та їх грошової оцінки, встановлення меж населених пунктів, розробки планів земельно-господарського устрою тощо [15, с.18]. З метою забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування своїх конституційних прав на законодавчому рівні їм має бути надано право вирішувати всі питання, пов'язані з викупом (вилученням) земель, що знаходяться на підпорядкованих їм територіях (крім земель, що перебувають у державній власності). Втручання органів державної влади має бути обмежене питаннями контролю за дотриманням порядку викупу (вилучення) земельних ділянок, екологічних та інших вимог законодавства, пов'язаних із забезпеченням безпеки населення [16, с.534].

Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що державний контроль за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб, являє собою засновану на праві територіального верховенства виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, що здійснюється з метою забезпечення раціонального використання і охорони земель, визначених для містобудівних потреб. Державному контролю за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб, притаманні такі ознаки: діяльність контролюючих органів є виконавчо-розпорядчою, тобто носить підзаконний характер і здійснюється органами влади, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями; реалізація функцій контролю за використанням земель для містобудівних потреб здійснюється не лише органами державної влади, як це мало місце в

радянський період, але також і органами місцевого самоврядування; державний контроль за використанням земель для містобудівних потреб ґрунтується на праві територіального верховенства публічної (державної або місцевої) влади і через це здійснюється незалежно від форми власності на ці землі; основною метою державного контролю за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб, є забезпечення їх раціонального використання та охорони. Перспективою подальших наукових досліджень в зазначеному напрямку може стати вивчення системи органів державного контролю за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. / С. Д. Кравченко. – К., 2010. – 16 с.
2. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / С. І. Хом'яченко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 19 с.
3. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06. / Кравченко С. Д. – К., 2010. – 190 с.
4. Кравченко С. Форми державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах / С. Кравченко // Право України. – 2009. – № 10. – С. 225–231.
5. Хом'яченко С. І. Система органів, які здійснюють державний і самоврядний контроль за використанням та охороною земель / С. І. Хом'яченко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2004. – Вип. 24. – С. 425–431.
6. Коваленко Т. О. Ефективність законодавчого забезпечення державного контролю у

сфері використання та охорони земель / Т. О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 10. – С. 51–59.

7. Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. – 2010. – № 2. – С. 44–46.

8. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» : від 19.06.2003 р., № 963–IV // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 134.

9. Петраковська О. С. Надання дозволів на використання та забудову земельних ділянок – механізм регулювання землекористування в містах / О. С. Петраковська // Інженерна геодезія. – 2004. – Вип. 50. – С. 192–200.

10. Дьомін М. М. Проблеми та перспективи розвитку містобудівного кадастру / М. М. Дьомін // Сучасні проблеми архітектури та містобудування. – 1997. – Вип. 2. – С. 60–63.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» : від 25.05.2011 р., № 559 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 100.

12. Дьомін М. Методичні засади створення системи містобудівного кадастру / М. Дьомін // Теорія та історія архітектури. – 1995. – С. 185–194.

13. Бусуйок Д. Поняття державного управління земельним фондом в Україні / Д. Бусуйок // Право України. – 2008. – № 10. – С. 120–125.

14. Шемшученко Ю. С. До питання про види здійснення контролю за використанням та охороною земель / Ю. С. Шемшученко // Державний контроль за дотриманням земельного і екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17.06.2008 р.). – К., 2009. – С. 3–5.

15. Балюк Г. І. Проблеми розмежування земель державної та комунальної власності (межування земель) / Г. І. Балюк // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – № 1. – С. 12–18.

16. Єрофєєв М. І. Вдосконалення законодавчого забезпечення вилучення земель для державних і громадських потреб за рішенням Верховної Ради України / М. І. Єрофєєв // Парламентаризм в Україні: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – К., 2001. – С. 533–536.

Кондратенко Ю. В. Поняття та ознаки державного контролю за використанням і забудовою земель, призначених для містобудівних потреб / Ю. В. Кондратенко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 474–478 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kjvdmp.pdf>

Визначено ознаки державного контролю за використанням і забудовою земель для містобудівних потреб; показано, що діяльність контролюючих органів носить підзаконний характер; державний контроль за використанням земель для містобудівних потреб ґрунтується на праві територіального верховенства публічної (державної або місцевої) влади.

Кондратенко Ю.В. Понятие и признаки государственного контроля за использованием и застройкой земель, определенных для градостроительных нужд

Определены признаки государственного контроля за использованием и застройкой земель для градостроительных нужд, показано, что деятельность контролирующих органов носит подзаконный характер, государственный контроль за использованием земель для градостроительных нужд основывается на праве территориального верховенства публичной (государственной или местной) власти.

Kondratenko Ju.V. Concept and Features of State Control Over the Use and Development of Land Identified for Urban Needs

The signs of state control after the use and building of lands for town-planning necessities are set: activities of regulatory bodies is subordinate nature, state control over the use of land for urban purposes is based on the right of territorial supremacy of public (state or local) authorities.