



СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ У СФЕРІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

ШВЕЦЬ Віктор Дмитрович - кандидат юридичних наук, народний депутат України

В статті розглянуто структуру органів державного контролю в сфері земельних відносин. Установлено, що державний контроль за дотриманням законів в сфері землекористування здійснюється сразу декількома центральними органами виконавчої влади, маючими спеціальну компетенцію в цій сфері. Предложено об'єднати контрольні повноваження органів виконавчої влади спеціальної компетенції і створити єдиний центральний орган виконавчої влади в сфері земельного контролю.

Ключові слова: контроль, сфера землекористування, спеціальна компетенція, законодавство, наглядові повноваження.

Значення державного контролю за додержанням законів у сфері землекористування важко переоцінити, він являє собою діяльність компетентних органів держави, спрямовану на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах. Органи державної влади, які проводять контрольні функції в цій сфері, не є однорідними, серед них можна вирізнити органи загального та органи спеціального контролю. Суб'єктами загального контролю є ті органи виконавчої влади, в яких контроль за додержанням законів у сфері землекористування не є основним видом контролю. Так, зокрема, Кабінет Міністрів України згідно зі статтею 20 Закону Укра-

їни «Про Кабінет Міністрів України» [1] здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади. Таким чином, Кабінет Міністрів України здійснює контролюючу функцію не лише у сфері додержання земельного законодавства, але і в інших різноманітних сферах суспільних відносин. Відповідно до статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2] місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: 1) збереженням і раціональним використанням державного майна; 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією тощо. Таким чином, зміст цієї статті розкриває багатовекторність контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій, одним з векторів контрольної діяль-

ності якраз і є дотримання законодавства у сфері земельних відносин, у тому числі питань відшкодування шкоди, заподіяної державним інтересам.

Система органів спеціальної компетенції у сфері державного земельного контролю достатньо широка, певну проблему складає наявність повноважень, що перетинають визначене коло діяльності різноманітних суб'єктів управління. Питання структури та системи повноважень органів державного управління у сфері земельних відносин були об'єктом дослідження таких вчених, як М.В. Шульга, І.І. Каракаш, Ш. І. Ібатулін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. Однак залишаються недостатньо вирішеними питання про відмежування повноважень органів спеціального управління у сфері земельних відносин та впорядкування системи органів державного контролю в цій сфері.

Метою статті є визначення структури органів державного контролю в сфері земельних відносин, специфіки такого контролю та окреслення шляхів його вдосконалення.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [3] у статті 5 визначає коло органів державної виконавчої влади, які мають спеціальну компетенцію в цій сфері. Органи, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, проведення моніторингу родючості ґрунтів:

- центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, здійснює державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності;

- центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

- центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної

політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель.

Органом виконавчої влади, що має спеціальну компетенцію щодо здійснення контрольних та наглядових повноважень у сфері дотримання земельного законодавства, є, насамперед, Державне агентство земельних ресурсів України. Відповідно до статті 1 Положення «Про Державне агентство земельних ресурсів України» [4] Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України) є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів та топографо-геодезичної і картографічної діяльності, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності. Згідно з п. 5 Положення Держземагентство України відповідно до покладених на нього завдань наділяється правом здійснювати низку дій щодо забезпечення державної земельної політики в Україні, зокрема: проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель; здійснює ведення і адміністрування державного земельного кадастру та отримує інформацію про відведення земельних ділянок; виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних, проектно-розвідувальних і будівельних робіт, що проводяться у межах заходів з охорони земель, реформування земельних відносин, землеустрою, ведення та адміністрування державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель та виконання загальнодержавних геодезичних і картографічних робіт; здійснює в порядку, встановленому Міністром, управління, контроль за діяльністю науково-дослідних, інших підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

живає в установленому порядку заходів досудового врегулювання спорів, звертається з позовами до суду за захистом своїх прав та з питань порушення вимог законодавства тощо. Також Державне агентство земельних ресурсів України здійснює державний нагляд у сфері землеустрою.

Особливе місце серед органів контролю і нагляду за додержанням законів у сфері землекористування посідає Державна інспекція сільського господарства України. Відповідно до п. 4 Положення про Державну інспекцію сільського господарства України [5] Держсільгоспінспекція України відповідно до покладених на неї завдань організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за:

- веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель;
- виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивациі порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивациі земель;
- дотриманням вимог земельного законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
- дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків та інші питання.

Певними контролюючими повноваженнями у сфері додержання земельного законодавства наділена і Державна екологічна інспекція України. Відповідно до п. 1

Положення «Про державну екологічну інспекцію України», затверджену Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. [6], Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. Пункт 4 того ж Положення закріплює, що Державна екологічна інспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами (нерезидентами) – вимог законодавства про екологічну та радіаційну безпеку, законодавства про використання та охорону земель щодо:

- консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- збереження водно-болотних угідь;
- виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, у тому числі в оренду, земельних ділянок;
- здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;
- додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні;
- додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; встановлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також щодо додержання режиму використання їх територій;
- ведення будівельних, днопоглиблю-

вальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду.

При порівнянні компетенції Державної екологічної інспекції України та Державної інспекції сільського господарства України можна дійти до висновку про певний збіг їх повноважень. Так, зокрема, Державна інспекція сільського господарства України здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, в тому числі за здійсненням заходів, передбачених проектами землеустрою щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур'янами. Державна екологічна інспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства стосовно здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами.

Таким чином, аналізуючи положення стосовно контрольних та наглядових повноважень органів виконавчої влади, можна зробити такі висновки:

– по-перше, державний контроль і нагляд за додержанням законів у сфері землекористування здійснюється відразу декількома центральними органами виконавчої влади, що мають спеціальну компетенцію в цій сфері, а саме: Державним агентством земельних ресурсів України, Державною інспекцією сільського господарства України та Державною екологічною інспекцією України;

– по-друге, земельне законодавство є єдиною галуззю законодавства і включає в себе норми щодо використання та охорони земель як основного засобу виробництва (специфічні умови та принципи використання земель сільськогосподарського при-

значення), як елементу навколишнього природного середовища, тісно пов'язаного з іншими природними об'єктами, що знаходиться в стані постійного антропогенного впливу, – саме з таких позицій здійснюються контрольні та наглядові повноваження зазначеними органами державної виконавчої влади;

– по-третє, на сьогодні відсутній єдиний цілісний орган, який би здійснював контрольні та наглядові повноваження стосовно додержання вимог земельного законодавства.

На авторську думку, Державна інспекція сільського господарства України не може здійснювати повний обсяг контрольних повноважень у сфері додержання земельного законодавства, оскільки землі, що використовуються в сільськогосподарському виробництві, – це, насамперед, землі сільськогосподарського призначення. Нелогічним є здійснення названою інспекцією контрольних повноважень у сфері дотримання земельного законодавства щодо всіх категорій земель, до того ж і землі сільськогосподарського призначення є хоча й найбільш цінною, але частиною всіх земель як національного багатства України. Так само і Державна екологічна інспекція України не може бути органом, який би здійснював контроль у сфері додержання земельного законодавства, оскільки необхідно враховувати специфіку земель як важливого природного ресурсу, що виконує різноманітні життєзабезпечуючі функції існування українського суспільства.

Представляється доцільним об'єднати контрольні та наглядові повноваження органів виконавчої влади спеціальної компетенції та створити єдиний центральний орган виконавчої влади, який би їх реалізував стосовно додержання вимог земельного законодавства як комплексної системи норм щодо забезпечення раціонального, екологічно безпечного та ефективного використання та охорони землі як цілісного елементу навколишнього природного середовища, що є важливим засобом виробництва стратегічно важливих ресурсів та нерозривно пов'язаний з іншими елементами довкілля. Таким органом цілком може

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто структуру органів державного контролю в сфері земельних відносин. Встановлено, що державний контроль за додержанням законів у сфері землекористування здійснюється відразу декількома центральними органами виконавчої влади, що мають спеціальну компетенцію в цій сфері. Запропоновано об'єднати контрольні повноваження органів виконавчої влади спеціальної компетенції та створити єдиний центральний орган виконавчої влади в сфері земельного контролю.

стаття Державна земельна інспекція України, яка б діяла в межах Державного агентства земельних ресурсів України.

Окрім органів державного контролю за додержанням законів у сфері землекористування, певні контрольні повноваження мають органи місцевого самоврядування та громадські організації, узгодження повноважень яких являє собою окреме питання, що потребує окремого розгляду в наукових публікаціях.

Література

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010р. – Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : від 9.04.1999р. – Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України : від 19.06.2003р. – Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
4. Про Державне агентство земельних ресурсів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. – Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253.
5. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України : від 13.04.2011. – Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 302.
6. Про державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. – Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1260.