

УДК 35:332.54

О. П. БОТЕЗАТ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Розглянуто особливості державного контролю у сфері землекористування та запропоновано напрями щодо його вдосконалення.

It was considered special features of state control at the sphere of using lands and proposed the ways of its improving.

Ключові слова: державний контроль, землекористування, земельні ресурси, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Земля, за Конституцією України, є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст.14). Земельні ресурси належать до категорії, яка виражає певну сукупність природних, а також соціально-економічних об'єктів та їхніх властивостей.

Завдяки своїм унікальним характеристикам земля є важливим засобом виробництва в багатьох галузях народного господарства. Землі рекреаційного та оздоровчого, лісогосподарського призначення залишаються вкрай важливими в умовах збільшення екологічного навантаження для збереження фізичного здоров'я нації. Під час загострення глобальних проблем, однією з яких є забезпечення населення Землі продуктами харчування, все більш актуальним стає питання ефективного використання сільськогосподарських угідь. Разом з цим, кошти за користування земельними ресурсами є одним з джерел наповнення місцевих бюджетів. Тобто земельні ресурси є одним з таких видів природних ресурсів, завдяки яким фактично відбувається існування суспільства, громади, окремої людини, тим ресурсом, який має суспільно значущий характер, та використання якого має відбуватися під контролем. Від імені держави такої контроль здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування. Враховуючи те, що останнім часом у сфері землекористування спостерігається збільшення кількості порушень земельного та екологічного законодавства, тема дослідження є вкрай актуальною.

Питання державного контролю розглядалися у працях українських вчених Ю. Битяка, С. Гончарук, Ю. Шемшученка та ін., проте питанням контролю у сфері землекористування не приділено достатньої уваги. Відтак, є необхідність розглянути особливості державного контролю у сфері землекористування та запропонувати напрями щодо його вдосконалення.

Термін “контроль” походить від французького “controle” – контроль, верифікація, відповідність стандарту. Словник сучасних економічних і правових термінів визначає контроль як перевірку з метою забезпечення правильності та законності відповідних дій; процес відстеження фактичного виконання планів [2, с. 265].

В. Чиркін зазначає, що контрольна діяльність держави виражається у формі інспектування, перевірки відповідності дій посадових осіб законам, актам вищестоящих органів шляхом перевірки виконання посадових обов'язків [3, с. 76].

Розглядаючи контроль у сфері землекористування як функцію управління, зазначимо, що він спрямований на таке:

- забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля;
- зменшення невизначеності ситуації щодо законного використання земель;
- отримання достовірної інформації;
- попередження кризових явищ (забруднення ґрунтів тощо);
- уникнення соціальної напруги у вирішенні земельних питань;
- підвищення ефективності управління.

Контроль можна розглядати як певний етап управлінського циклу, який вимагає оцінки попередніх дій. З цього приводу доцільно було б звернути увагу на те, чи діють деякі прописані в законодавстві норми, зокрема, статті Земельного кодексу та Закону України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” [1].

Розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в природі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності (ст. 1).

Сільські, селищні і міські ради за погодженням з відповідними органами виконавчої влади приймають рішення про розмежування земель державної та комунальної власності в межах населених пунктів і погоджують питання розмежування земель державної та комунальної власності за межами населених пунктів у межах їх територій (ст. 9).

Розмежування земель державної та комунальної власності здійснюється за проектами, які за замовленням відповідних сільських, селищних, міських рад, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій розробляються державними та іншими землепорядними організаціями.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень, приймають рішення про погодження та затвердження проектів розмежування земель державної та комунальної власності. На практиці розмежування проводиться лише тоді, коли виникають спірні питання щодо земельних ділянок.

За інформацією Управління територіального планування використання земель Держкомзему, площа земель державної власності, що підлягає розмежуванню на I півріччя 2009 р., становить 29357,8 тис. гектарів.

Витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних (державного та місцевих) бюджетів. У 2009 р. на цей вид робіт кошти з Державного бюджету не передбачено. Отже, головним фінансовим документом не передбачено виконання норм законів України. Можна зробити висновок про те, що у сфері землекористування не ведеться контроль за реалізацією положень законодавства.

У сфері землекористування контроль розглядається як спосіб забезпечення законності. Основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;
- запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і життя відповідних заходів щодо їх усунення;
- забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Метод контролю та нагляду полягає в оцінці (з точки зору законності) будь-яких управлінських дій. Тобто у ході контролю перевіряється й оцінюється процес управлінської діяльності.

Особливістю державного контролю у сфері землекористування є те, що перевірки мають підлягати не лише органи державної влади та місцевого самоврядування щодо їх дій стосовно розпорядження землями, а також усі підприємства, установи, організації, фізичні та юридичні особи, що використовують землю. Ст. 4 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” визначає, що об’єктом державного контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території України.

Отже, перевіряється і оцінюється не лише управлінська діяльність, а й діяльність землекористувачів, що значно ускладнює процес та збільшує обсяг контролю. Фактично на предмет наявності документів на земельна ділянку може бути перевірений кожен землекористувач.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель і її територіальні органи), а також спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (Державна екологічна інспекція та її територіальні органи).

До повноважень спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель належать такі:

- а) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у частині:
 - додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
 - виконання вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням;
 - додержання вимог земельного законодавства у процесі укладання цивільно-правових угод, передачі у власність, надання в користування, у тому числі в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;

- ведення державного обліку і реєстрації земель, достовірності інформації про земельні ділянки та їх використання;
 - розміщення, проектування, будівництва та введення в дію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;
 - виконання комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, псування, забруднення, засмічення відходами, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям;
 - дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
 - виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриття, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель;
 - дотримання правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень і межових знаків;
 - додержання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;
 - додержання строків розгляду заяв чи клопотань щодо набуття і реалізації прав на землю;
- б) унесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань щодо:
- приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель;
 - обмеження або зупинення освоєння земельних ділянок у разі розробки корисних копалин, у тому числі торфу, проведення геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт з порушенням вимог земельного законодавства України;
 - припинення будівництва та експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства України до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків;
 - припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону;
- в) одержання в установленому законодавством порядку від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власників і користувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань;
- г) видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок відповідно до затверджених в установленому законом порядку проектів;
- д) участь у розробці нормативно-правових актів з питань державного контролю за використанням та охороною земель;
- е) вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам;
- ж) вирішення інших питань відповідно до закону.

З метою приведення у відповідність до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” рішень уряду та відповідно до протоколу засідання Урядового комітету з питань правової політики, оборони та правоохоронної діяльності від 7 липня 2009 р. № 20 Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 26 серпня 2009 р. № 901 “Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин”, якою ліквідовано Державну інспекцію України з контролю за використанням та охороною земель як урядовий орган та включено її до складу Держкомзему як окремий структурний підрозділ та передбачено виділення коштів на утримання та оплату праці збільшеної граничної чисельності працівників Держкомзему і його територіальних органів та поліпшення їх матеріально-технічного забезпечення.

Враховуючи вищевикладене, Держземінспекція, по-суті, змінила свій статус, зокрема, з окремої юридичної особи перетворена на окремий структурний підрозділ Держкомзему. Таким чином, Держземінспекція фактично стає безпосередньо підпорядкованою Держкомзему. Тобто контроль повністю переходить у відомчу площину, перестає носити незалежний характер, перебуває у складі органу влади, від якого залежить його фінансування та матеріальне забезпечення.

Разом з цим, відповідно до законодавчо визначених повноважень, державний контроль у сфері землекористування є контролем надвідомчим. Це такий вид державного контролю, який здійснюється контролюючим суб’єктом щодо організаційно невідпорядкованих йому контрольованих суб’єктів і стосується окремої сфери чи сторін діяльності. Надвідомчий контроль спрямований на забезпечення єдності вирішення питань, що стосуються діяльності всіх органів управління у сфері землекористування.

На наш погляд, зазначені структурні зміни можуть перетворити Держкомзем на закрите, корпоративне відомство, а Інспекцію з контролю за земельними ресурсами на слухняного виконавця, а не на державний контролюючий орган.

Розглядаючи питання контролю у сфері землекористування, необхідно звернути увагу на положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема ст. 33 п. 1 б, де йдеться про делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Серед інших до них належить “здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів”. Чинне законодавство, разом з цим, не визначає, яким чином має здійснюватись зазначений самоврядний контроль. Не існує затверджених методик його проведення. Не визначено повноважень посадових осіб місцевого самоврядування з цього приводу, немає фахівців, які б займалися цим специфічним видом діяльності. Виконавчі органи у кращому випадку можуть виступати лише статистами порушень. Тому, на наш погляд, існує нагальна необхідність визначити хоча б механізми взаємодії спеціально уповноважених органів з органами місцевого самоврядування щодо питань контролю за використанням земельних ресурсів.

Таким чином, з метою удосконалення державного контролю у сфері землекористування необхідно:

- визначити в бюджеті витрати реалізації положень законодавства щодо розмежування земель державної та комунальної власності;
- переглянути відносини підпорядкування інспекцій з контролю за земельними ресурсами та територіальних підрозділів Держкомзему;
- визначити механізми взаємодії спеціально уповноважених органів державного управління у сфері землекористування з органами місцевого самоврядування.

Література:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (зі змінами та доповненнями). – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
2. Словарь современных экономических и правовых терминов / [авт. сост. В. Н. Шимов, А. Н. Тур, Н. В. Страх и др.]; под ред В. Н. Шимова и В. С. Каменкова. – Минск: Амалфея, 2002. – 816 с.
3. *Чиркин В. Е.* Государственное управление / В. Е. Чиркин // Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001. – 320 с.

Надійшла до редколегії 24.09.2009 р.