

СЛОБОЖАНЩИНА ПІДТРИМУЄ ОРГАНІЗАЦІЮ ІНСТИТУТУ ДОБРОВІЛЬНОГО ДЕКЛАРУВАННЯ ГОСПОДАРСТВАМИ ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ



С. БІЗІКІН,
начальник
*Державна інспекція сільського господарства
в Харківській області*

Сьогодні в ЗМІ широко висвітлюється питання державного контролю за використанням та охороною земель, уточнюються його основні завдання та шляхи їх реалізації з огляду на вимоги діючого законодавства. **Здавалося би, усе вже сказано, все зрозуміло. Однак, ще залишаються питання, які потребують деяких роз'яснень та уточнень.**

Фактично функції Держсільгоспінспекції в Харківській області щодо державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності набули практичного звучання з квітня 2012 року, коли набрали чинності зміни до Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель". Так, згідно штатного розпису в управлінні з контролю за використанням та охороною земель Державної інспекції сільського господарства в Харківській області передбачено 36 посадових працівників. Очолює управління від травня 2012 року Павловський Андрій Миколайович. **У його підпорядкуванні - два відділи: координації інспекційної діяльності та оперативного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства. В управлінні трудяться і досвідчені фахівці, і молоді спеціалісти.**

Повноваження управління державного контролю за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторингу ґрунтів реалізуються шляхом:

- * проведення перевірок;
- * розгляду звернень юридичних і фізичних осіб;
- * участі в здачі в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які зводяться для підвищення родючості ґрунтів та охорони земель;
- * розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель;
- * моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Сподіваємося в такий спосіб налагоджувати конструктивний діалог влади з бізнесом

Отже, державний контроль за використанням та охороною земель полягає не лише в проведенні перевірок та оформленні відповідних актів. Він проявляється також у зборі, обробці та узагальненні інформації, вивченні матеріалів із землеустрою тощо, а також інших, не заборонених законодавством способах. Найбільш поширеною і результативною формою державного контролю за використанням та охороною земель є перевірки з дотримання вимог земельного законодавства. **Суб'єкти перевірок, як і суб'єкти контролю в цілому, це:**

- * громадяни;
- * юридичні особи;
- * органи місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Спрямування перевірок можна поділити на 2 групи. Перша - дотримання вимог земельного законодавства громадянами та юридичними особами. До неї відноситься 24 питань перевірки, затверджених наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 12.07.2012 № 424 "Про затвердження Переліку питань та уніфікованої форми акту перевірки для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства".

При плановому державному нагляді (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства перевіряються:

1. **Наявність документів, що підтверджують право власності ачи право користування земельною ділянкою;**
2. **Дотримання меж земельної ділянки, закріпленої в натурі (на місцевості) межовими знаками встановленого зразка;**
3. Виконання вимог земельного законодавства під час укладання цивільно-правових договорів, передачі у власність, надання в користування, зокрема й в оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;
4. Дотримання вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням;
5. Наявність самовільно зайнятих земель;
6. Виконання власниками земельних ділянок та землекористувачами заходів, передбачених у проектах землеустрою;
7. **Наявність спеціального дозволу органів, котрі здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки (у випадках, передбачених законодавством).**
8. Виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничо-добувних, геолого-розвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву (в разі здійснення таких робіт);
9. Своєчасну рекультивацію порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель;
10. Дотримання правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних і гідротехнічних споруд, збереження захисних насаджень;

11. Збереження межових знаків;

12. Дотримання строків вчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

13. Виконання заходів, передбачених проектами землеустрою щодо захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, осолонцювання, пересушення, ущільнення, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям;

14. Недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами й стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;

15. Розміщення, проектування, будівництво та введення у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;

16. Додержання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського й лісгосподарського виробництва (за їх наявності);

17. Чи заподіяна шкода земельним ресурсам унаслідок;

а. Самовільного зайняття земельної ділянки;

б. Використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;

в. Зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

г. Відсутності рекультивациі порушених земель;

18. Зміна показників якісного стану ґрунтів у результаті господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення;

19. Своєчасність проведення заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, передбачених проектом землеустрою;

20. Дотримання стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів;

21. Дотримання вимог проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;

22. Дотримання вимог щодо виконання приписів, виданих за результатами раніше здійснених контрольних заходів;

23. Дотримання вимог щодо безперешкодного обстеження земельних ділянок, котрі перебувають у власності чи користуванні суб'єктів господарювання;

24. Дотримання вимог щодо надання суб'єктами господарювання (власниками та користувачами земельних ділянок) представникам органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для перевірки стану використання та охорони земель і дотримання вимог земельного законодавства.

Стосовно діяльності в рамках першої групи перевірок (дотримання вимог земельного законодавства при використанні юридичними та фізичними особами земельних ділянок) - то тут результати такі. Торік державними інспекторами управління з контролю за використанням та охороною земель Держсільгоспінспекції в Харківській області складено 1949 протоколів про адміністративні правопорушення при використанні земель. З 279 таких справ (за 1949 протоколами) розглянуто і винесено 264 постанови про накладення адміністративного стягнення і 5 - про закриття справи у зв'язку з наявністю ознак злочину та передачею матеріалів до органів досудового слідства чи прокуратури.

Найбільш частими порушеннями є: не виконання приписів щодо усунення порушень земельного законодавства (ст. 1885 КУпАП) - 1795 протоколів, та самовільне зайняття земельних ділянок (ст. 531 КУпАП) - 135 протоколів. Від початку нинішнього року інспекція застосовує якісно інший підхід до організації та проведен-



ня контролю. Зокрема переглянуто принципи планування та здійснення як поточних, так і позапланових заходів контролю, що дало змогу мінімізувати втручання інспекції в діяльність суб'єктів господарювання.

За підсумками 6 місяців 2013 року державними інспекторами управління з контролю за використанням та охороною земель проведено 410 перевірок суб'єктів господарювання стосовно дотримання вимог земельного законодавства при використанні земельних ділянок на території Харківської області площею 381,8 тис. гектарів. За їх результатами виявлено 323 порушення вимог земельного законодавства під час використання земельних ділянок, складено 283 приписи, 77 матеріалів направлено до правоохоронних органів, зокрема й до прокуратури.

Друга група перевірок - це контроль за дотриманням вимог земельного законодавства органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Хоча ми й не будемо зупинятися на них так детально, як на першій групі, але вони насправді охоплюють значно більший обсяг як підготовчих заходів, так і безпосередньо контрольних.

Ці питання зводяться фактично до перевірок дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю. Тобто, при вчиненні дій розпорядчого характеру відносно земельних ділянок. До них, зокрема, входять питання:

* дотримання вимог земельного законодавства під час укладання цивільно-правових угод, передачі у власність, надання у користування, у тому числі й оренду, вилучення (викупу) земельних ділянок;

* ведення державного обліку та реєстрації земель, достовірності інформації про земельні ділянки та їх використання;

* дотримання встановленого законодавством порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського й лісгосподарського виробництва в частині повноти та правильності нарахування і вчасної сплати належних втрат;

* додержання строків розгляду заяв чи клопотань щодо набуття і реалізації прав на землю.

До сфери уваги другої групи входять земельні ділянки виключно державної та комунальної власності на час перевірки та дії розпорядчого характеру стосовно земельних ділянок, які відносилися до державної та комунальної власності, але на час перевірки можуть бути передані в приватну власність.

Однак, у будь-якому випадку при розгляді питань другої групи перевіряється законність не використання землі, а правильність вчинених щодо неї дій цивільного характеру, де порушення мають найбільш резонансний характер.

Так, лише протягом 1 півріччя 2013 року спеціалісти нашої інспекції зробили планові та позапланові перевірки стосовно дотримання вимог земельного законодавства в діяльності 21 органу державної влади та місцевого самоврядування при наданні ними у власність чи користування земельних ділянок. Під час таких перевірок було опрацьовано 2893 розпорядчих документи із зазначених питань та пов'язаних з ними матеріалів землеустрою. У результаті виявлено 814 випадків незаконного користування землями площею понад 3,8 тис. гектарів.

Як окреме питання перевірок слід виділити контроль за виконанням законних розпоряджень та приписів, інших правових вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорони природних ресурсів, не надання їм необхідної інформації або надання неправдивих даних, учинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків.

Посадовці з-поміж керівного складу юридичних осіб приватного та публічного права часто не усвідомлюють правові наслідки при відмові в наданні державному інспектору необхідної інформації або надання недостовірної, не в повному обсязі тощо. Такі дії можна розцінювати як створення перешкод під час реалізації посадовою особою з органу державного контролю покладених на неї обов'язків і тягнути за собою відповідальність, визначену статтею 188-5 КУпАП. Крім того, ці правочини підпадають під ознаки корупційного правопорушення, передбаченого Законом України "Про засади запобігання та протидії корупції".

Звертаємо увагу, що за останні роки помітно зріс інтерес до регулювання земельних відносин, що пов'язано з активізацією процесів приватизації землі. У цьому зацікавлена держава як на етапі її купівлі-продажу (через конкурси, аукціони), так і під час повсякденного використання. Від такої тенденції місцеві бюджети поповнюються коштами від плати за землю.

Водночас, пропорційно зростає й увага органів державного контролю як до використання землі, так і законності прийняття рішень у сфері земельних відносин. Адже за таких умов створюються передумови для численних (умисних чи необережних) дій, які можна кваліфікувати як порушення земельного законодавства й спричинити визначену законом відповідальність.

Таким чином, контроль відносно органів місцевого самоврядування та державної влади спрямований передусім на реалізацію ними своїх повноважень. Бо ж тут існують свої ризики, які полягають у можливості прийняття рішень чи вчинення інших дій, що виходять за межі наданих цим органам повноважень. Зокрема:

Ризик 1: ухвалення рішень про надання земельних ділянок, які не належать до земель комунальної власності;

Ризик 2: надання у власність (користування) земельних ділянок з порушенням установленого порядку або стосовно земельних ділянок, котрі не відносяться до земель комунальної власності;

Тут слід насамперед звертати увагу на порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, визначений статтею 118 Земельного кодексу України. Застосовуючи норми цієї статті, необхідно розрізняти поняття безоплатної приватизації земельної ділянки, яка вже перебуває у користуванні громадянина, з отриманням ним у власність земельної ділянки в межах норм безоплатної приватизації. У першому випадку вона виділяється шляхом розроблення технічної документації із землеустрою. А в другому - земельна ділянка виділяється за проектом її відведення.

Слід також зазначити, що підставою для відмови в затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише його невідповідність вимогам законів і прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Ризик 3: укладення цивільно-правових угод або вчинення інших дій, які суперечать вимогам земельного законодавства.

Ризик 4: порушення порядку вилучення (викупу) земельних ділянок тощо.

Предметом перевірки діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади є будь-які їх дії з урахуванням вищезазначених ризиків. За фактом виявленого з боку органу місцевого самоврядування чи державної влади порушення інспекція подає до нього клопотання про усунення порушення відповідно до вимог чинного законодавства.

Зазначене клопотання має бути розглянуте в місячний строк, а про результати його розгляду повідомлено інспекцію. У разі залишення клопотання без розгляду або надання відповіді не по суті, матеріали перевірки передаються до органів прокуратури для реагування. Адміністративна відповідальність за окреслені порушення при наданні земельних ділянок не передбачена.

Таким чином, за результатами розгляду матеріалів інспекції прокуратурою приймається рішення:

- * про наявність у діях посадових осіб органу місцевого самоврядування ознак злочину;
- * про необхідність звернення з позовом до суду про скасування незаконних актів;
- * про необхідність застосування інших заходів прокурорського реагування (подання про усунення порушень тощо).

Насамкінець, варто відмітити, що Держсільгоспінспекція в Харківській області вживає всіх необхідних заходів для узгодження своєї діяльності з вимогами, які життя ставить перед органом державного нагляду (контролю). Утім, слід пам'ятати, що тенденції розвитку нашого суспільства спрямовані не лише на зменшення тиску на бізнес, а й досягнення максимальної його прозорості, дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства.

Для налагодження конструктивного діалогу влади та бізнесу Держсільгоспінспекція України ще в 2012 році запропонувала організацію інституту добровільного декларування господарствами дотримання ними вимог щодо ефективного використання та охорони земель. Ми готові активно співпрацювати з суб'єктами господарювання, діяльність яких є прозорою, послідовною й проводиться відповідно до вимог діючого законодавства.

