

ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ за використанням та охороною земель

Максим СУХОРУКОВ,
начальник управління земельних ресурсів
Донецької міської ради



Згідно зі статтею 14 Конституції України [1] земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Статтею 13 цього ж Основного закону України встановлено, що земля є об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Одним із повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин є здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства (стаття 12 Земельного кодексу України [2]).

Проте, до сьогодні ще не завершено розмежування земель державної та комунальної власності. Так, за даними Державного агентства земельних ресурсів, в Україні досі жодного гектара землі офіційно не передано до комунальної власності [3].

Враховуючи таку ситуацію, пунктом 12 Розділу X Перехідних положень Земельного кодексу України встановлено тимчасову норму щодо наділення функцією розпорядника земель і органів державної влади різних рівнів, і місцевих рад. Так, до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність, та земель, зазначених в абзаці другому цього пункту) в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради з урахуванням вимог абзацу третього цього пункту, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади.

З наведених положень вбачається правова прогалина — ради мають повноваження щодо здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, проте останніх де факто не існує, а чинним законодавством встановлено повноваження рад лише щодо розпорядження землями до завершення робіт з розмежування.

Звідси постає запитання: як же рада як розпорядник земель в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці може реалізувати свої повноваження щодо здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель?

Метою цієї статті є виявлення та дослідження прогалин законодавства щодо реалізації радами повноважень у сфері здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель та наведення пропозицій задля їх усунення.

Згідно зі статтею 187 Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Статтею 20 Закону України «Про охорону земель» [4], статтею 189 Земельного кодексу України закріплено, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Однак, інших норм, які б встановлювали порядок здійснення такого контролю, повноваження рад при його здійсненні тощо, чинне законодавство не містить.

Втім, питання організації та здійснення державного контролю за охороною та використанням земель врегульовано спеціальним Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5].

Враховуючи зазначені обставини, Донецькою міською радою було здійснено спробу вирішення існуючої проблеми шляхом ухвалення окремого нормативно-правового акта. Рішенням Донецької міської ради від 19.09.2008 №23/8 [6] затверджено Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Донецьку, яким визначено порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель на території міста.

Проте, прийняття такого рішення не дало бажаного результату.

Зокрема, при зверненні Донецької міської ради до суду з позовами про усунення порушень вимог земельного законодавства, встановлених в ході проведення самоврядного контролю, матеріали такої перевірки не завжди вважаються судом належними доказами по справі.

Так, рішенням Калінінського районного суду м. Донецька від 03.05.2012 по справі № 522/2047/12 [7] відмовлено у задоволенні позову Донецької міської ради до фізичних осіб про припинення права власності та скасування державного акта на право власності на земельну ділянку, оскільки, на думку суду, посилення позивача у позові на використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, яке начебто допущено відповідачами, не підтверджено у встановленому порядку. Суд вважає, що зазначені порушення повинні встановлюватися не матеріалами самоврядного контролю, а виключно спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. Такими діями суд обмежує права ради на здійснення контролю за використанням та охороною земель, оскільки не визнає матеріали перевірки за результатами такого контролю як належні докази.

Зазначений приклад свідчить про те, що самоврядний контроль не розглядається судами як окремий вид контролю за використанням та охороною земель. Тому

Донецька міська рада змушена звертатися до спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель з проханням провести перевірку додержання вимог земельного законодавства, що потребує значної затрати часу і не дає змоги міській раді, як розпоряднику земель, своєчасно та оперативно вживати заходів до порушників земельного законодавства.

Існуючі прогалини законодавства, як бачимо, роблять недовим на практиці інститут самоврядного контролю за використанням та охороною земель.

Такий стан негативно впливає на розвиток земельних відносин, а особливо на збереження земель як основного національного багатства нашої країни.

З метою виправлення такого положення потрібно внести відповідні зміни до законодавства.

По-перше, необхідно доповнити пункт 12 Розділу X Перехідних положень Земельного кодексу України, передбачивши, що ради до розмежування земель державної та комунальної власності мають повноваження не лише щодо розпорядження землями в межах населених пунктів, а й щодо здійснення контролю за охороною та використанням таких земель.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. — 2010. — №72. — Ст. 2598.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.
3. Розмежування земель державної та комунальної власності потребує коштів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2283:2011-05-30-15-03-41&catid=43:2010-11-28-09-53-22&Itemid=69.
4. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV // Голос України. — 2003. — № 139.
5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV // Голос України. — 2003. — № 151.
6. Про Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у м. Донецьку: рішення Донецької міської ради від 19.09.2008 №23/8 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://luckyanchenko.dn.ua/public_echo.php?id=831
7. Рішення Калінінського районного суду м. Донецька за позовом Донецької міської ради до фізичних осіб (Справа №522/2047/12) від 03 травня 2012 р. — [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23726816>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (з подальшими змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.