

УДК 351.741(477)

А.А. ЧЕРЕУЧУК, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Ключові слова: державний контроль, земля, земельні відносини, нормативно-правові акти

Відповідно до ст.14 Конституції України та ч.1 ст.1 Земельного кодексу України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Відтак, земельні відносини були й залишаються головною темою суспільного інтересу та найважливішим предметом правового регулювання. Специфіка цих відносин зумовлені специфікою об'єкта – землі, яка виконує багатоаспектні функції.

Контроль за використанням та охороною земель є однією з важливих функцій державного управління. Його завдання полягають у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства України. Цей контроль здійснюється за усіма без винятку суб'єктами земельних відносин і стосується всіх земель, незалежно від форм власності. Наразі в Україні Президентом України започатковано низку реформ, котрі взяті під його особистий контроль, зокрема, і проведення земельної реформи в Україні. Її доцільно проводити спільно з реформою адміністративно-територіального устрою, для якої земельні відносини є базовими. Прийняті нещодавно Парламентом України Закони України «Про розмежування земель державної і комунальної власності», «Про земельну власність» та «Про Земельний банк» тільки посилюють протиріччя в сфері земельних відносин і можуть мати непередбачувані соціальні наслідки. Земельна та адміністративно-територіальна реформи мають доповнювати одна одну.

Метою статті є аналіз поняття, сутності та системи державного контролю у сфері земельних відносин в Україні. В юридичній літературі питання аналізу державного контролю і нагляду у сфері земельних відносин в Україні як різновид у державного контролю і нагляду не отримали належного розкриття. Окремі аспекти проблеми дослідили вітчизняні вчені-правознавці, зокрема: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.А. Городецька, Л.М. Здоровко, Т.С. Кичилук, В.В. Костицький, С.Д. Кравченко, Н.Р. Малишева, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін.

Визначаючи завдання контролю за використанням та охороною земель, у ст.187 Земельного кодексу України вказано, що контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України [1]. В тому ж Кодексі визначено 3 основні сфери контролю:

- державний контроль за використанням та охороною земель;
- самоврядний контроль за використанням та охороною земель;
- громадський контроль за використанням та охороною земель.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими

інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища (ст.188–190 [1]).

Державний контроль – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідним засобами та способами специфічного контролю-владного впливу держави на стан суспільних відносин. Він характеризується рядом ознак: здійснюється уповноваженими органами влади; одержує своє закріплення в нормах, що визначають функції і правомочність контролюючих суб'єктів; держава наділяє контролюючих суб'єктів повноваженнями у здійсненні конкретних дій; закріплює повноваження контролюючих суб'єктів у відповідних нормативно-правових актах.

Земельний кодекс України до суб'єктів державного контролю, котрі здійснюють контроль за використанням та охороною земель відносить:

- Верховну Раду Автономної Республіки Крим;
- Київську і Севастопольську міську ради;
- сільські, селищні, міські ради;
- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у галузі земельних відносин;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин;

– центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин;

– раду міністрів Автономної Республіки Крим;

– місцеві державні адміністрації.

Якщо виділити конкретні органи, котрі здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства про охорону земель, то, наприклад, спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів є Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи, повноваження якої визначені ст.7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [1].

Контролюючими органами є Державна інспекція сільського господарства України, Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерством екології та природних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна інспекція сільського господарства України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України та ін.

Державний контроль здійснює низка органів. Практично кожен з них має відповідні структурні підрозділи, тому постає питання розмежування їх компетенції.

Державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право:

– безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель;

– давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства

ва України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків;

– складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності;

– у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до міліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення;

– викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України;

– передавати до органів прокуратури, органів досудового розслідування акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки кримінального правопорушення;

– проводити у випадках, встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відео зйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства України;

– звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився (ст.10 [2]).

Загальними компонентами державного контролю за використанням земель є: 1) пере-

вірка фактичного використання, тобто встановлення факту використання чи невикористання землі; 2) перевірка використання землі відповідно до цільового призначення, для якого вона надана; 3) перевірка відповідності площі використовуваної ділянки її розмірам, визначеним у документах, що посвідчують право власності чи право користування землею [3, с.53–54; 4, с.8–12].

Окремо відмітимо, що ґрунти земельних ділянок також є об'єктом особливої охорони. Зокрема, власники земельних ділянок та землекористувачі не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ст.168 [1]).

Одним із засобів здійснення контролю у сфері земельних відносин в Україні є державний земельний кадастр, котрий є єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі, розташовані в межах координів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, контролю за використанням і охороною земель тощо (ст.193, 194 [1]).

Слід відмітити, що охорона земель і використання земельних ресурсів не тільки не суперечить одне одному, а тісно між собою пов'язанні, які дві сторони одного явища. За Законом України «Про охорону земель» така охорона виступає як система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогоспо-

дарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [2].

Наостанок відмітимо, що попри численні проблеми та недоліки державного контролю у сфері земельних відносин в Україні необхідність та важливість його довели здійснені в лютому 2013 року перевірки дотримання вимог земельного законодавства, що здійснила Держсільгоспінспекція. Так, управліннями контролю за використанням та охороною земель у складі Державних інспекцій сільського господарства в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі проведено 510 перевірок дотримання вимог земельного законодавства. Інспекторами було виявлено 321 порушення на площі 58,167 тис. га, в результаті чого видано 277 приписів на усунення даних порушень, складено 110 протоколів про адміністративні правопорушення та винесено 77 постанов про накладення штрафів. Через порушень вимог земельного законодавства (самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок без спеціального дозволу) нараховано шкоду у розмірі 139039,96 гривень. Крім того, направлено до органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади 64 клопотання

та передано 19 матеріалів до правоохоронних органів, в т.ч. органів прокуратури [5]. Відтак, стає зрозуміло, що в цій сфері існують численні порушення, робота в напрямку виправлення ведеться, про що свідчить як кількість нормативних актів, котрі були прийняті останнім часом для врегулювання питання контролю у сфері земельних відносин в Україні, так і показники в роботі контролюючих органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р. // ВВР України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» : від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
3. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук / Хом'яченко С. І. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 207 с.
4. Головкін О. В. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти / Олександр Головкін // Адвокат. – 2011. – № 9. – С. 8–12.
5. Минулого тижня Держсільгоспінспекція здійснила 510 перевірок дотримання вимог земельного законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246046684&cat_id=244277212.

Червчук А. А. Державний контроль у сфері земельних відносин в Україні / А. А. Червчук // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1010–1013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12haavvu.pdf>

Досліджуються сутність та система державного контролю і нагляду у сфері земельних відносин в Україні як різновид державного контролю і нагляду.

Червчук А.А. Государственный контроль в сфере земельных отношений в Украине

Исследуются сущность и система государственного контроля и надзора в сфере земельных отношений в Украине как разновидность государственного контроля и надзора.

Herevuhuk A.A. State Control in the Sphere of Land Relations in Ukraine

The nature and the system of state control and supervision in the sphere of land relations in Ukraine as a kind of state control and supervision Explores.