

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.075:354:351.9:332.02.3

О.В. Аксьонов

аспірант
Класичний приватний університет

СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Статтю присвячено визначенню спеціально уповноважених органів, що здійснюють державний контроль у галузі раціонального використання та охорони земель у системі державного управління земельними ресурсами України.

Ключові слова: державний контроль, використання земель, охорона земель, контрольні дії, інспекція.

I. Вступ

Закон України “Про охорону земель” встановлює, що суб’єктами державного контролю в галузі охорони земель виступають органи законодавчої й виконавчої гілок влади, органи місцевого самоврядування – державні та місцеві органи загальної компетенції, що вирішують загальні питання, інші проблеми соціально-економічного розвитку відповідної території [14]. У своїй контрольній діяльності державні органи загальної компетенції спираються на систему органів, які спеціально уповноважені займатися земельним контролем і які їм підзвітні.

Законом України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” [6] встановлено перелік спеціально уповноважених державних органів у галузі охорони земель:

- 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 і 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 й охорони природних ресурсів – здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель.

На сьогодні перелік спеціально уповноважених державних органів, що виконують функції державного контролю в галузі використання та охорони земель, потребує деталізації.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення на підставі збору аналізу й узагальнення документів законодавчого та регуляторного характеру спеціально уповноважених органів, що здійснюють державний контроль у галузі раціонального використання й охорони земель у системі державного управління земельними ресурсами України, встановлення виконуваних ними функцій і здійснюваних контрольних дій.

III. Результати

На виконання Указу Президента України “Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною” від 19 серпня 2002 р. № 720 [5] у грудні 2002 р. було утворено Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель (Держземінспекція) [16].

Відповідно до Положення “Про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель” [9], Держземінспекція організовувала й здійснювала державний контроль за:

- дотриманням земельного законодавства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами;
- дотриманням встановленого порядку набуття і реалізації права на землю, в тому числі на землі водного й лісового фонду;
- використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення;
- дотриманням законодавства у процесі укладання цивільно-правових угод, надання у користування, передачі у власність, викупу (викупу) земельних ділянок;

- веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель;
- розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням у дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;
- виконанням комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, їх псування, забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, запобігання заростанню бур'янами, чагарниками та дрібноліссям, селям, підтопленню, заболоченню, засоленню, солонцюванню, висушуванню, ущільненню та іншим процесам, що ведуть до погіршення стану земель;
- дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву, своєчасного проведення рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених проектом рекультивації земель;
- дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків;
- дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;
- проведенням державної землепорядної експертизи містобудівної і землепорядної документації;
- дотриманням строків розгляду заяв чи клопотань щодо набуття і реалізації прав на землю.

Крім організації і здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, до основних завдань, покладених на Держземінспекцію та її територіальні органи, віднесено:

- вжиття заходів з усунення порушень земельного законодавства, у тому числі щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам;
- обстеження земельних ділянок, які підлягають рекультивації, і видача спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до проектів, затверджених в установленому порядку, а також обстеження земельних ділянок, яким завдано шкоду внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового

покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

- участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань державного контролю за використанням та охороною земель;
- подання пропозицій Держкомзему щодо анулювання ліцензій на проведення землепорядних та землеоціночних робіт;
- участь у роботі комісії з приймання меліорованих, рекультивованих та інших земель, а також у визначенні земельних ділянок для розміщення об'єктів будівництва та у вирішенні інших питань, пов'язаних з вилученням (викупом) земель;
- внесення 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; припинення будівництва й експлуатації об'єктів у разі порушення вимог земельного законодавства до повного усунення виявлених порушень і ліквідації їх наслідків; припинення права користування земельною ділянкою відповідно до закону;
- організацію збирання, зведення й аналізу інформації щодо використання та охорони земель.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин" від 26 серпня 2009 р. № 901 Держземінспекцію як урядовий орган державного управління, що діє в складі Держкомзему України, було ліквідовано [12]. Відтепер на його базі в центральному апараті та в територіальних органах Держкомзему утворюються структурні підрозділи, на які покладені функції державного контролю в галузі охорони земель.

На цьому етапі варто звернути увагу на те, що до 2002 р., тобто прийняття нового Земельного кодексу України [3] і створення Держземінспекції, крім міських, районних, обласних рад народних депутатів, Республіки Крим і Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, державний контроль за використанням і охороною земель також здійснював Державний комітет України по земельних ресурсах [4, ст. 94; 15].

Чергове реформування законодавства в галузі земельних відносин і раціонального використання та охорони земель призводить до того, що в червні 2010 р. у системі Державного комітету із земельних ресурсів знову як урядовий орган (окрема юридична особа) утворюється Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель [17].

Завдання новоствореної Держземінспекції, закріплені в Положенні “Про Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель” 2010 р. [10], майже повністю дублюють функції Держземінспекції, яка була створена і працювала впродовж 2002–2009 рр. Законодавцем додано лише пункти про здійснення державного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність і надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах та проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, дотриманням вимог законодавства під час розроблення документації із землеустрою. Додаткові пункти були пов’язані зі змінами, які відбулися в земельному законодавстві за цей період. Також на Держземінспекцію покладено обов’язки з розрахунку розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання їх не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриття без спеціального дозволу та вжиття заходів щодо її відшкодування [10].

Держземінспекція в системі Держкомзему, створена в червні 2010 р., існувала нетривалий час – 5 місяців. Вже в листопаді 2010 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів України про її ліквідацію [13].

За проміжок часу із червня до листопада 2010 р. робота Держземінспекції була реалізована тільки у м. Київ, в інших містах навіть не встигли провести реорганізацію її підрозділів – зі структури Держкомзему в окрему юридичну особу.

Упродовж листопада 2010 – лютого 2011 р. державний контроль у галузі раціонального використання та охорони земель виконували структурні підрозділи Державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [7].

У зв’язку з ліквідацією Держземінспекції відбувся значний відплив кваліфікованих спеціалістів.

Нарешті, у квітні 2011 р. Указом Президента України затверджено Положення “Про Державну інспекцію сільськогосподарства України” (Держсільгоспінспекція), яка входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [11].

Територіальні органи Держсільгоспінспекції є правонаступниками Державної хлібної інспекції Автономної Республіки Крим, обласних державних хлібних інспекцій, установ Української державної насіннєвої інспекції та територіальних органів Державного комітету із земельних ресурсів у частині виконання такими територіальними органами повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [18].

На сьогодні Держсільгоспінспекція України організовує та здійснює державний контроль за:

- веденням державного обліку й реєстрацією земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель;
- виконанням умов зняття, збереження й використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов’язаних із порушенням ґрунтового покриття, своєчасним проведенням 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 й фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття й реалізації права на землю;
- дотриманням правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд; збереженням захисних насаджень і межових знаків;
- проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема, за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою;
- розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням у дію об’єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель;
- 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 й користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими й іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур’янами;
- дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов’язковим виконанням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;
- дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського й лісгосподарського виробництва;
- використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення;
- дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань

передачі земель у власність і надання в користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах.

Якщо порівняти функцію державного контролю в галузі охорони земель, здійснювану Держсільгоспінспекцією з Держземінспекціями, які працювали раніше, то побачимо, що вона не змінилась. Відмінним є лише те, що Держсільгоспінспекція не здійснює державний контроль за проведенням державної землепорядної експертизи містобудівної й землепорядної документації, що було закріплено за Держземінспекціями 2002 і 2010 рр.

IV. Висновки

За результатами дослідження встановлено, що на сьогодні спеціально уповноваженими державними органами, які здійснюють державний контроль у галузі охорони земель, є:

- Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України [18];
- Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України [8].
- Державна екологічна інспекція України сьогодні може здійснювати лише відомчий або самоврядний контроль, а не державний [2].

Крім того, оскільки розмежовуються поняття державного контролю за додержанням вимог земельного законодавства та державного контролю за використанням і охороною земель [6, ст. 5], функція державного контролю в галузі використання й охорони земель Державної інспекції сільського господарства України в більшості випадків дублюється функцією Державної екологічної інспекції України.

Відокремлювати державний контроль за додержанням вимог земельного законодавства й державний контроль за використанням і охороною земель недопустимо, адже контроль не можна розглядати як одноразове явище [2] і в його процесі ці дії виконуються одночасно.

Узагальнюючи вищенаведене, можна констатувати недосконалість існуючого державного контролю в галузі раціонального використання та охорони земель у системі державного управління земельними ресурсами України, про що також свідчить кількість здійснюваних порушень, виявлених Державною інспекцією сільського господарства України [1].

Список використаної літератури

1. Аксьонов О.В. Актуальні проблеми державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державно-

го управління земельними ресурсами / О.В. Аксьонов // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. 11 жовтня 2012 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 20–23.

2. Аксьонов О.В. Визначення стадій, форм і принципів здійснення державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами / О.В. Аксьонов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – № 3 (39). – С. 28–33.
3. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25 листопада 2001 р. № 2768-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977>. – Назва з екрану.
4. Земельний кодекс України : Кодекс України від 18 грудня 1990 р. № 561-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12>. – Назва з екрану.
5. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною : Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. № 720 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/720/2002>. – Назва з екрану.
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=963-15&p=1317099824889977>. – Назва з екрану.
7. Про Державну екологічну інспекцію України : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1520-2001-%D0%BF>. – Назва з екрану.
8. Про Державну екологічну інспекцію України : Положення затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>. – Назва з екрану.
9. Про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1958-2002-%D0%BF/conv>. – Назва з екрану.
10. Про Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель : Положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2010 р. № 477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=477-2010-%D0%BF>. – Назва з екрану.

- zakon2.rada.gov.ua/laws/show/477-2010-%D0%BF/conv. – Назва з екрану.
11. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Положення затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>. – Назва з екрану.
 12. Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2009 р. № 901 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/901-2009-%D0%BF>. – Назва з екрану.
 13. Про ліквідацію Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2010 р. № 1068 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1068-2010-%D0%BF>. – Назва з екрану.
 14. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>. – Назва з екрану.
 15. Про порядок здійснення органами Державного комітету України по земельних ресурсах державного контролю за використан-
ням та охороною земель : тимчасове положення затв. Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 29 липня 1993 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0111-93>. – Назва з екрану.
 16. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1958-2002-%D0%BF>. – Назва з екрану.
 17. Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2010 р. № 477 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/477-2010-%D0%BF>. – Назва з екрану.
 18. Про утворення територіальних органів Державної інспекції сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2011 р. № 1300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1300-2011-%D0%BF>. – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2012.

Аксёнов О.В. Специально уполномоченные органы государственного контроля в отрасли рационального использования и охраны земель

Статья посвящена определению специально уполномоченных органов государственного контроля в отрасли рационального использования и охраны земель в системе государственного управления земельными ресурсами Украины.

Ключевые слова: *государственный контроль, использование земель, охрана земель, контрольные действия, инспекция.*

Aksenov O. Special authorized agency of government control in the sector of rational use and protection of land

Article is devoted definition of the special authorized agency of government control in the sector of rational use and protection of land in the system of the government by landed resources.

Key words: *government control, the use of land, land Protection, control activities, inspection.*