

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354:351:332.54

О.В. Аксьонов

аспірант
Класичний приватний університет

ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ, ФОРМ І ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Статтю присвячено визначенню основних елементів державного контролю в галузі використання й охорони земель, встановленню принципів, стадій і форм прояву контрольної діяльності в системі державного управління земельними ресурсами.

Ключові слова: державне управління земельними ресурсами, охорона земель, державний контроль за раціональним використанням і охороною земель, перевірка, обстеження, інспектування, нагляд.

I. Вступ

Будь-який конкретний вид контролю має деякі загальні для всіх видів контролю ознаки. За допомогою певного набору цих ознак або характеристик можна відрізнити один вид контролю від іншого.

Незалежно від виду контролю, такими характеристиками можуть слугувати:

- мета контролю;
- завдання контролю;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю;
- суб'єкт контролю;
- суб'єкт, що приймає рішення за результатами контролю; причому це може бути безпосередньо суб'єкт контролю або суб'єкт, в інтересах якого контроль здійснюється;
- форми (методи) контролю.

Для визначення основних елементів, форм, стадій і принципів державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами необхідно розглянути інші види контролю в галузі використання й охорони земель, встановити їх загальні ознаки та визначити відмінність.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні елементи державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами, встановити стадії, форми і принципи контрольної діяльності.

III. Результати

Контроль у галузі охорони земель зараховують до екологічного виду контролю, оскільки

екологічний контроль – узагальнювальне поняття, до якого входить контроль лісовий, гірничий тощо.

Екологічний контроль – функція держави в галузі екології, що є найважливішим засобом забезпечення раціонального використання природних ресурсів і ефективної охорони природи [1, с. 173].

Метою проведення екологічного контролю є забезпечення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними й фізичними особами виконання законодавства в галузі охорони навколишнього середовища, дотримання вимог, у тому числі нормативів і нормативних документів, у галузі охорони навколишнього середовища, а також забезпечення екологічної безпеки.

До його завдань належать спостереження за станом і змінами навколишнього середовища, перевірка дотримання вимог екологічного законодавства і нормативів якості навколишнього середовища, виконання заходів щодо раціонального використання природних ресурсів і оздоровлення навколишнього середовища [4].

Відповідно до мети екологічного контролю, об'єктом контролю в галузі охорони земель є органи державної влади і місцевого самоврядування, юридичні й фізичні особи.

Згідно з об'єктом і завданням екологічного контролю, контроль у галузі охорони земель здійснюється на предмет забезпечення додержання норм земельного законодавства і запобігання його порушенням, а також ужиття заходів щодо припинення порушень і притягнення винних до юридичної відповідальності з боку органів державної влади і місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб.

Залежно від контролюючого суб'єкта, контроль у галузі охорони земель поділяють на такі види:

- 1) державний;
- 2) відомчий;
- 3) самоврядний (муніципальний);
- 4) громадський (суспільний);
- 5) виробничий.

Суб'єктами державного контролю в галузі охорони земель є органи законодавчої і виконавчої гілок влади, органи місцевого самоврядування [13, ст. 5], спеціально уповноважені державні органи [8, ст. 5].

До перших належать державні та місцеві органи загальної компетенції, що вирішують загальні питання, інші проблеми соціально-економічного розвитку відповідної території. У своїй контрольній діяльності державні органи загальної компетенції спираються на систему органів, спеціально уповноважених займатися земельним контролем, які їм підзвітні.

Спеціально уповноваженими державними органами в галузі охорони земель законодавством визначено двох суб'єктів:

1) 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 та форм власності;

2) центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із 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.

Посадові особи органів державного контролю відповідно до їх повноважень [8, ст. 10] мають право в установленому законодавством України порядку:

- безперешкодно обстежувати 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 України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан;
- 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 до відповідних органів матеріали перевірок щодо припинення 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 складання 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 дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину;
- звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільсько- і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Відомчий контроль здійснюється відомствами – міністерствами, державними комітетами тощо. Головна мета відомчого контролю – забезпечення на підвідомчих підприємствах раціонального використання природних ресурсів, наданих їм у користування [1, с. 180].

Органи відомчого контролю мають право застосовувати щодо правопорушників відповідні заходи впливу, у тому числі накладати на них адміністративні стягнення.

Розрізняють два види відомчого контролю: внутрішньовідомчий і надвідомчий [2].

Внутрішньовідомчий (внутрішній) контроль є функцією практично всіх міністерств, державних комітетів та інших відомств, він дає можливість контролювати стан справ у сфері діяльності відповідних органів. Їх контрольні повноваження, як правило, закріплені в положеннях про них.

Надвідомчий (зовнішній) контроль має переважно функціональний характер і стосується конкретно визначених питань: дотримання чинного земельного законодавства, екологічних норм. Контрольні повноваження органів надвідомчого контролю можуть фіксуватися не тільки у положеннях про них, а й у спеціальних законах.

Самоврядний (муніципальний) земельний контроль здійснюється органами місцевого самоврядування або уповноваженими ними органами на території муніципального утворення відповідно до законодавства у порядку, встановленому нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування.

Статтею 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [12] у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища виконавчим органам сільських, селищних, міських рад делеговані повноваження зі здійснення контролю

за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів.

Вид земельного контролю, що здійснюється громадянами і громадськими об'єднаннями, в процесі якого виконується перевірка дотримання земельного законодавства, запобігання, виявлення й усунення правопорушень у галузі земельних відносин державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності і громадянами, визнається як громадський (суспільний).

Громадський контроль спрямований на дотримання встановленого порядку підготовки і прийняття виконавчими органами державної влади й органами місцевого самоврядування рішень, що зачіпають передбачені права й законні інтереси громадян і юридичних осіб. Громадяни можуть повідомляти про відомі їм правопорушення у галузі охорони навколишнього середовища, брати участь у перевітках та інших формах здійснення екологічного контролю, пікетах тощо [3]. Він є формою реалізації демократії й способом залучення населення до управління суспільством і державою.

Правознавці визначають, що за своєю юридичною природою громадський контроль за використанням та охороною земель є спорідненим із самоврядним контролем у цій сфері суспільних відносин, тому іноді його не відокремлюють від самоврядного.

Земельним кодексом України проведення громадського контролю за використанням та охороною земель закріплено за громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади щодо земельних ресурсів [5, ст. 190]. Зазначене положення не затверджене, і тому на сьогодні громадський контроль за використанням та охороною земель в Україні можна вважати відсутнім.

А.М. Мірошніченко [6, с. 226–227] зазначає, що громадський контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися в рамках громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, законодавчою основою здійснення якого є Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” [14, ст. 36] та Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України “Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля” від 27.02.2002 р. № 88 [9].

Як зазначається у повідомленні прес-служби Державної екологічної інспекції України від 31.01.2012 р. на розширеному засіданні колегії Державної екологічної інспекції України, одним із головних пріоритетів у роботі інспекції визначено розробку Положення про діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, що будуть проводити за участю громадськості [7].

Виробничий контроль здійснюється безпосередньо самими підприємствами й організаціями на території свого господарства. Це може бути виробничо-технічний відділ, посадова особа, сектори або служби. Зміст, порядок організації і здійснення контролю визначається внутрішніми документами підприємства. Як зазначають дослідники, виробничий контроль є логічним продовженням відомчого контролю [1, с. 182].

Незалежно від виду контролю, його не можна розглядати як одноразове явище, у зв'язку із чим виділяють декілька його стадій і, відповідно, розрізняють запобіжний, поточний і подальший контроль.

Запобіжний контроль здійснюється для недопущення прийняття необґрунтованих або незаконних рішень. Прикладом запобіжного контролю є участь контролюючих органів у погодженні місця розташування об'єктів і земельних ділянок, що визначається “Порядком погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок” [11].

Поточний контроль здійснюється в оперативному порядку, а також у процесі підготовки, розгляду і затвердження проектів програм, схем та інших документів і рішень у галузі охорони земель. Поточний контроль передбачає оперативне втручання в земельні відносини і дає змогу легко запобігати можливим випадкам порушення вимог раціонального використання й охорони земель. Прикладом поточного контролю є проведення позапланової перевірки в разі отримання контролюючим органом заяв, скарг чи звернень громадян, в яких наведено інформацію про можливість виникнення аварійних ситуацій, що можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів або самовільне зайняття земельної ділянки шляхом початку будівництва якого-небудь об'єкта.

Зміст подальшого контролю полягає у спостереженні суб'єкта контролю за станом усунення порушень, виявлених на попередніх стадіях контролю, а також своєчасним виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування, юридичними і фізичними особами виданих їм обов'язкових вказівок і приписів з питань раціонального використання природних ресурсів й охорони навколишнього середовища. Так, наприклад, при виявленні на стадії поточного контролю самовільного зайняття земельної ділянки і надання порушнику припису про усунення зазначеного порушення контролюючий орган після закінчення терміну, відведеного на усунення порушення, перевіряє стан виконання припису.

Формами зовнішнього прояву контрольної діяльності є:

- 1) перевірка;
- 2) обстеження;
- 3) інвентаризація;
- 4) нагляд;
- 5) інспектування.

Перевірка призначена для забезпечення усіма державними і муніципальними органами, юридичними та фізичними особами вимог раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища. Перевірці підлягає будь-яка галузь екологічних відносин, починаючи від порядку надання у користування об'єктів природи і закінчуючи вирішенням земельних спорів.

Порядком планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [10] визначено три види перевірок – планову, позапланову й оперативну.

Планові перевірки проводяться відповідно до квартальних планів робіт, затверджених керівниками контролюючих органів. Про проведення такої перевірки об'єкту контролю повідомляють заздалегідь.

Позапланова перевірка не передбачається планом роботи контролюючого органу і проводиться без попереднього повідомлення в разі отримання доручення від Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів прокуратури, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування або отримання заяв, скарг чи звернень громадян, у яких наведено інформацію про порушення земельного законодавства.

Оперативні перевірки проводяться в разі виявлення аварійних забруднень земельних ресурсів, здійснення контролю за станом виконання раніше виданих приписів, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних насаджень, межових знаків.

Обстеження визначають більш глибоким проникненням у галузь екологічних відносин і, крім виявлення порушення при його здійсненні, розробляють заходи щодо його усунення, для чого можуть залучатися необхідні спеціалісти.

Інвентаризація – це опис стану тих або інших ділянок природи – сільськогосподарських земель, земель водного і лісового фонду тощо. При проведенні інвентаризації можливе виявлення порушення вимог раціонального використання й охорони земель унаслідок використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, самовільно зайнятих земель тощо.

Інспектування – це перевірка правильності чийх-небудь дій у порядку нагляду й інструктування. Інспектування відрізняється від інших форм контролю, передусім, перевіркою діяльності підконтрольних осіб.

При здійсненні державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами, посадових осіб органів контролю, відповідно до затверджених положень, називають інспекторами, але вони здійснюють усі форми контролю, а не тільки інспектування.

Для державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі

державного управління земельними ресурсами, з огляду на його об'єкт, інспектуванню підлягають усі види діяльності в галузі екологічних відносин – від оформлення матеріалів землеустрою, до складання акта про порушення земельного законодавства.

Нагляд здійснюється органами, уповноваженими виконувати саме наглядові функції – прокурорський нагляд, гірський нагляд, санітарний нагляд і т. ін. Найвищу форму нагляду здійснює прокуратура як через загальну прокуратуру, так і через спеціально створені природоохоронні прокуратури [15].

IV. Висновки

Необхідною умовою екологічного контролю є взаємодія контролюючих органів, викликана множинністю як підконтрольних природних об'єктів (землі водного і лісового фондів, сільськогосподарські землі тощо), так і контролюючих органів.

Узагальнюючи і порівнюючи різні види контролю в галузі раціонального використання й охорони земель, виявити специфіку і характерні ознаки державного контролю в системі державного управління земельними ресурсами стає можливим завдяки таким ознакам, як суб'єкт і об'єкт контролю, оскільки мета, завдання й форми всіх наведених видів контролю однакові. При цьому важливе виділення такої ознаки, як характер суб'єкта контролю, оскільки він може бути зовнішнім або внутрішнім стосовно об'єкта контролю.

Так, ст. 6 останньої редакції Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 23.02.2012 р. визначено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, належить 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. У ст. 7 цього Закону до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, належить здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель у частині додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами вимог законодавства України про охорону земель [8, ст. 6–7]. Таким чином, один із законодавчо закріплених суб'єктів державного контролю за використанням і охороною земель може здійснювати лише відомчий або самоврядний контроль, а не державний.

Державний контроль за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами повинен бути надвідомчим і базуватись на незалежній основі – принцип об'єктивності.

Крім того, повинні бути забезпечені принципи гласності, систематичності та дієвості [1, с. 176].

Принцип гласності полягає в інформуванні населення про роботу державних органів у галузі екології. Це і пропаганда ідей раціонального використання й бережливого ставлення до навколишнього середовища. Гласність можна розглядати і як форму звіту контролюючих органів про свою діяльність. Вона має запобіжнo-виховне значення – потенційний порушник, знаючи, що його протиправні дії будуть піддані гласності, буде намагатись їх не допускати.

Систематичність полягає у безперервності контролю, оскільки в іншому разі він не може бути ефективним. Це найповніше виявляється при поточному контролі. Випадковий, разовий контроль не надає повного уявлення про стан підконтрольного об'єкта, знижує можливість або робить неможливим своєчасне виявлення порушень і вживання заходів щодо їх усунення, знижує пильність контролюючих органів, надає свободу для здійснення порушень підконтрольними особами.

Дієвість (ефективність) контролю у галузі раціонального використання й охорони земель зумовлює його зміст і призначення. Його не можна розглядати тільки як засіб реєстрації недоліків, крім їх виявлення, потрібно встановити причину і вжити заходи щодо їх усунення.

Особливо важливим для земель сільськогосподарського призначення є запобіжний контроль, оскільки метою такого контролю є недопущення настання шкідливих наслідків, що, як правило, тягнуть за собою такі невідворотні процеси, як, наприклад, деградацію земель. Він повинен бути пріоритетним в Україні.

Список використаної літератури

1. Адиханов Ф.Х. Экологическое право : учебник / Ф.Х. Адиханов. – Барнаул : Алтайский государственный университет, 2006. – 380 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
3. Боголюбов С.А. Экологическое право : учебник для вузов / С.А. Боголюбов. – М. : НОРМА, 2001. – 448 с.
4. Голиченков А.К. Экологическое право России : словарь юридических терминов : учеб. пособ. для вузов / А.К. Голиченков. – М. : Городец, 2008. – 448 с.
5. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.11.2001 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.
6. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
 7. Повідомлення прес-служби Державної екологічної інспекції України від 31.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244919259. – Назва з екрану.
 8. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 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.
 9. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>.
 10. Про затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 12.12.2003 р. № 312 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1223-03>. – Назва з екрану.
 11. Про затвердження Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.11.2004 р. № 434 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1470-04>. – Назва з екрану.
 12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>. – Назва з екрану.
 13. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>. – Назва з екрану.
 14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. – Назва з екрану.
 15. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2012.

Аксёнов О.В. Определение стадий, форм и принципов осуществления государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель в системе государственного управления земельными ресурсами

Статья посвящена определению основных элементов государственного контроля в сфере использования и охраны земель, установлению принципов, стадий и форм проявления контрольной деятельности в системе государственного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, охрана земель, государственный контроль за рациональным использованием и охраной земель, проверка, обследование, инспектирование, надзор.

Aksenov O. Determination stages forms and principles realization of the government control after the rational use and guard landed in the system of the government by landed resources

Article is devoted definition essence elements of the government control in the industry rational use and guard landed and determination stages forms and principles realization of the control activity in the system of the government by landed resources.

Key words: state government of the landed resources, guard landed, government control after the rational use and guard landed, verification, inspection, inspecting, supervision.