

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.54:352

МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ

Ботезат О.П.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The mechanisms of making the autonomous control at the using lands by taking appropriate position at the level of local self-government are offered in the article.

Анотація

У статті запропоновано механізм здійснення самоврядного контролю за використанням земель шляхом прийняття та реалізації на рівні органів місцевого самоврядування відповідного положення.

Ключові слова

Земельні ресурси, використання земель, механізм самоврядного контролю, методи контролю.

I. Вступ

Рівень людського життя безпосередньо пов'язаний з використанням природних, зокрема земельних, ресурсів, екологічним станом навколишнього природного середовища. Без усвідомлення означеного неможливо ефективно вирішувати соціально-економічні, політичні та культурні проблеми розвитку населених пунктів, регіонів та держави в цілому. Відтак першочергового значення набувають ідеї сталого розвитку, що передбачає процес управління сукупним капіталом суспільства на користь збереження та примноження людських можливостей. У центр сучасних підходів до визначення поняття сталого розвитку поставлені інтереси людської особистості, право людини на здорове та плодотворне життя. Враховуючи те, що інститут місцевого самоврядування знаходиться якнайближче до людей, а органи місцевого самоврядування вирішують першочергові проблеми населення та мають певні повноваження щодо контролю за використанням природних ресурсів, зокрема земель, визначена тема є вкрай актуальною.

Питанням удосконалення земельних відносин присвячено праці В. Вакуленка, П. Кулініча, А. Мартина, Р. Марусенка, А. Мірошниченка, О. Мордвінова, О. Новоторова, М. Орлатого, В. Трегобчука, М. Хвесика, Г. Шарого

та ін. Наукові праці щодо земельної та аграрної політики були предметом досліджень І. Міхаліної, М. Присяжнюка, А. Третяка, А. Штукатурової, А. Юрченка та ін. Але означені праці не розглядають механізм здійснення самоврядного контролю за використанням земель.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити механізм здійснення самоврядного контролю за використанням земель з метою реалізації положення ст. 189 Земельного кодексу України.

III. Результати

Подальший соціально-економічний розвиток України можливий за умови збереження якості навколишнього природного середовища, природних ресурсів. Землі України є тим ресурсом, раціональне використання якого здатне забезпечити гармонізацію соціальних відносин на селі, економічних відносин в агропромисловому комплексі, підтримання та відтворення інших природних ресурсів, що повністю відповідає ідеям сталого розвитку.

“Європейська хартія міст і територій сталого розвитку”, прийнята у 1994 р. у датському місті Олборзі, визначає такі основні принципи сталого розвитку [4]:

- територіальні програми мають сприяти підтримці сталого розвитку природних систем (зокрема, темпи споживання невідтворювальних природних ресурсів не мають перевищувати темпи їх заміни відтворювальними ресурсами, а темпи споживання відтворювальних ресурсів – темпи їх природного поповнення);
- розвиток економіки і суспільства має сприяти формуванню стилю життя, адекватного ідеям сталого розвитку;
- принципів рішення з розвитку територій мають враховувати думку людей, які там живуть;
- певна територія не повинна створювати екологічних проблем майбутньому населенню та сусіднім місцевостям;

- інвестиції мають сприяти підтримці природного капіталу, зниженню рівня експлуатації природних систем, збільшенню частки експлуатації відновлюваних ресурсів, ефективному використанню матеріальних та енергетичних ресурсів;
- землевпорядкування має сприяти підвищенню ефективності використання земель;
- організація транспорту має відбуватися шляхом розвитку суспільних видів транспорту, а також створення умов для пішохідного та велосипедного пересування;
- засоби масової інформації мають сприяти підвищенню відповідальності громадян як за місцеві екологічні проблеми, так і за збереження клімату планети;
- міське управління має розвиватися шляхом розвитку самоврядування і максимального залучення громадян до вирішення найважливіших проблем;
- повинна постійно діяти система мотиваційних інструментів, що сприяють вирішенню завдань сталого розвитку.

Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів [3], основними заходами з реалізації державної політики у цій сфері є:

- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах;
- захист від несприятливих природних явищ;
- запобігання виникненню техногенних аварій тощо.

Отже, першочерговою складовою сталого розвитку територій є діяльність територіальних органів влади, від якої залежить, чи перетвориться природокористування, зокрема землекористування, з другорядної сфери на основний компонент розвитку територій. Тому в процесі управління використанням земельних ресурсів на територіях важливого значення набуває робота органів місцевого самоврядування, які, відповідно до положень законодавства, здійснюють планування, організацію робіт та заохочення, контроль за використанням земель. А оскільки володіють та розпоряджаються землями територіальних громад органи місцевого самоврядування, існує нагальна необхідність пошуку шляхів удосконалення їх роботи щодо управління використанням земель.

Конституцією України визначено, що земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Землеохоронний аспект у земельній державній політиці носить імперативний характер, тобто підлягає безумовному виконанню. Погіршення якості земель, зниження їх продуктивності, порушення вимог користування землею є неприпустимими.

З метою забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами земельного законодавства України законодавством запроваджено контроль за використанням та охороною земель, що поділяється на три види: державний, самоврядний, громадський.

Самоврядний контроль за землекористуванням, відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України [2] та ст. 20 Закону України "Про охорону земель" [1], здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Однак, порядок здійснення вказаного контролю, створення структур, що здійснюють самоврядний контроль, законодавчо не врегульовані. При цьому кількість земельних ділянок, що надаються в користування юридичним та фізичним особам, постійно збільшується. Пропорційно до цього збільшується кількість випадків порушення норм чинного законодавства у сфері земельних відносин: самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, порушення умов договорів оренди земельних ділянок тощо.

Землі територіальних громад – це сукупність земель з різним функціональним використанням, що не тільки визначає складність використання й обліку земель, порядку їх оподаткування, визначення та обґрунтування розмірів земельного податку тощо, а й обумовлює необхідність визначення механізму здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель у населених пунктах шляхом прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування, зокрема, затвердження Положень про самоврядний контроль за використанням та охороною земель. Метою прийняття таких рішень є:

- створення впорядкованої та прозорої системи контролю за використанням та охороною земель населеного пункту;
- створення сучасного правового простору, який буде відповідати потребам законодавства, стимулювати та зобов'язувати землекористувачів дотримуватися норм чинного законодавства у сфері земельних відносин;
- забезпечення своєчасного надходження до міського бюджету орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням умов договорів оренди земельних ділянок орендарями;
- врегулювання питань, пов'язаних з:
 - а) можливістю виявлення самовільно зайнятих земельних ділянок, додержанням вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю;
 - б) наданням методичної допомоги та рекомендацій власникам земельних ділянок та

Держава та регіони

землекористувачам з питань використання та охорони земель;

в) захистом прав власників земельних ділянок та землекористувачів шляхом вирішення земельних суперечок у межах міста і додержанням правил добросусідства;

г) визначенням повноважень органів, що беруть участь у здійсненні самоврядного контролю;

д) визначенням напрямів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Неприйняття рішень рад “Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у населеному пункті” буде призводити до збільшення випадків порушення норм чинного законодавства у сфері земельних відносин, самовільного зайняття земельних ділянок, використання не за цільовим призначенням тощо.

Прийняття ж таких рішень стимулюватиме та зобов'язуватиме землекористувачів дотримуватися вимог земельного законодавства України, сприятиме охороні та раціональному використанню земель, своєчасному оформленню (переоформленню) користувачами документів, що посвідчують право користування землею.

Зважаючи на відсутність конкретного порядку вирішення питань, пов'язаних із здійсненням самоврядного контролю за використанням та охороною земель у нормах чинного законодавства, вказане питання має бути вирішене шляхом прийняття актів органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції. Відповідно до ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до виключної компетенції міської ради віднесено вирішення питань регулювання земельних відносин.

Розробка подібних рішень має здійснюватися за принципами:

а) законності;

б) гласності (відкритості та загальнодоступності);

в) колегіальності;

г) урахування пропозицій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених та компетентних осіб;

д) урахування практичного досвіду роботи з вирішення питань у сфері земельних правовідносин;

е) урахування ситуації, пов'язаної з використанням та охороною земель, що склалися в місті;

ж) економічної та юридичної обґрунтованості.

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися шляхом:

- проведення перевірок (обстежень земельних ділянок);
- розгляду документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель;
- відстеження своєчасного оформлення (переоформлення) користувачами документів на землекористування;
- аналізу стану своєчасності сплати земельних платежів за використання земельних ділянок – проведення перевірок (обстежень).

Перевірка як метод самоврядного контролю полягає в одержанні інформації про стан об'єктів контролю (стан використання земель, стан виконання природоохоронних заходів землекористувачами, стан документації, що підтверджує права на землю). Під час перевірки встановлюються факти порушень земельного законодавства, вимоги і чинники, які сприяли цим порушенням. Планові перевірки проводяться не частіше одного разу на календарний рік відповідно до квартальних планів робіт, затверджених розпорядженням міського голови. Позапланові перевірки з питань додержання фізичними та юридичними особами вимог земельного законодавства проводяться:

- на підставі надходження до міської ради в письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення вимог земельного законодавства від суб'єктів господарювання та громадян;
- за письмовими зверненнями або запитамі органів місцевого самоврядування, державних органів;
- за письмовими зверненнями або запитамі депутатів міської ради;
- за дорученнями міського голови.

Результати перевірки оформляються актом перевірки, який складається в довільній формі у двох примірниках. При проведенні спільних перевірок з державними органами контролю копія акта надається цим органам. Відстеження своєчасного оформлення (переоформлення) користувачами документів на землекористування здійснюється за допомогою проведення аналізу договорів оренди землі.

Треба зазначити, що ефективність самоврядного контролю може збільшитися завдяки посиленню громадського контролю за використанням та охороною земель. Проект положення про такий контроль сьогодні перебуває на розгляді у Держкомземі. Здійснення громадського контролю спрощуватиме отримання інформації органами самоврядування щодо порушень земельного законодавства на відповідній території.

У разі виявлення порушень земельного законодавства, терміну оформлення (переоформлення) права користування земельною ділянкою та несвоечасної сплати земельних платежів управління земельних ресу-

рсів виконавчого комітету міської ради направляє до державних органів контролю та юридичного відділу виконкому міської ради матеріали або інформацію для вжиття заходів відповідно до вимог чинного законодавства. Зважаючи на загальнообов'язковість виконання вимог зазначеного рішення для всіх учасників правовідносин, пов'язаних з використанням та охороною земель населених пунктів, досягнення зазначених вище цілей вбачається цілком реальним. Запропонований проект рішення органу місцевого самоврядування стосується:

- інтересів громадян та суб'єктів господарювання щодо забезпечення охорони основного національного багатства – землі, стимулювання дотримання вимог земельного законодавства України;
- інтересів держави щодо забезпечення охорони основного національного багатства – землі, а також раціонального використання земель населеного пункту.

Відповідно до ч. 5 ст. 12 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. № 1160-IV, рівень інформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень рішення визначається кількістю осіб, що:

- ознайомляться із зазначеним рішенням в офіційних засобах масової інформації та в Інтернеті на офіційній веб-сторінці міської ради;
- отримують регуляторний акт за запитами до органів місцевого самоврядування;
- отримують регуляторний акт або інформацію щодо основних його положень іншими шляхами.

Згідно з процедурою, передбаченою чинним законодавством, необхідно проводити базове відстеження до вступу в дію відповідного рішення, повторне через рік та періодичне через три роки з моменту закінчення заходів з повторного відстеження. Це рішення може передбачати такі заходи: аналіз статистичних даних проведення перевірок (обстежень) та спостережень (моніторинг); відстеження розміру надходжень до місцевого бюджету по орендній платі за земельні ділянки (тис. грн); надання відомостей щодо порушення земельного законодавства до спеціально уповноважених контрольних органів; висвітлення у засобах масової інформації типових порушень та роз'яснення їх змісту. Відповідальність за виконання зазначених заходів несе управління земельних ресурсів виконавчого комітету відповідної ради.

До показників результативності дії рішення міської ради можна віднести:

- а) кількість самовільно зайнятих земельних ділянок на території міста;

- б) своєчасність надходження до міського бюджету орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням умов договорів оренди земельних ділянок орендарями;

- в) кількість осіб, притягнутих до відповідальності за порушення земельного законодавства;

- г) рівень інформованості суб'єктів господарювання.

У положенні щодо здійснення самоврядного контролю за використанням земель доцільно передбачити механізм одержання пропозицій та вимог громадськості, їх розгляду, аналізу та врахування, що має призвести до зменшення соціальної напруги, залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо використання земельних ділянок.

Переважає більшість порушень пов'язана з неналежним виконанням органами місцевого самоврядування повноважень стосовно розпорядження земельними ресурсами. Саме це призводить до значних втрат державного та місцевих бюджетів. Важливим моментом у здійсненні державного контролю є його наслідки, тобто покарання за протиправні дії. У сучасній практиці землекористування склалася хибна підходи щодо покарання. За наявності порушення земельного законодавства на землях територіальної громади завжди такі голова відповідної ради. Але у випадках забруднення, порушення земель такі дії не проводяться ані сільською радою, ані її головою. Контрольні органи, караючи посадову особу, формально виконують свої обов'язки, але не ставлять собі за мету відшукати дійсного порушника та покарати його. Такий підхід робить сільських/міських голів завжди винними, водночас сприяючи посиленню безвідповідальності громадян – порушників земельного законодавства. Тому зростають важливість і значення самоврядного й громадського контролю. Причому, громадські інспектори мають призначатися органами місцевого самоврядування за погодженням з територіальним органом Держкомзему.

Реалізація функції контролю за використанням земель органами місцевого самоврядування дасть змогу визначитися із тими земельними ділянками, які можуть бути джерелом поповнення місцевих бюджетів. Прозоре використання земельних ресурсів дасть змогу вирішувати в тому числі й фінансові проблеми місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Таким чином, самоврядний контроль за використанням земель є нагальною необхідністю та може сприяти суттєвим надходженням до місцевих бюджетів. Створення механізму контролю за використанням земельних ресурсів на рівні органів місцевого самовря-

дування забезпечить стале використання земельних ресурсів у цілісному соціальному організмі, яким є населений пункт.

Література

1. Закон України "Про охорону земель" від 19.06.2003 р. № 962-IV / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2003. – № 39. – С. 349.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1378-IV / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – № 38. – С. 71.
3. Концепція сталого розвитку населених пунктів : схвалена Постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия) : одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.

УДК 342.33

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Братковський М.Л.

кандидат наук з державного управління, доцент
Донецький державний університет управління

Annotation

The article considers some problems of decentralization of authority in Ukraine like effective condition of government mechanism.

Анотація

У статті досліджено проблеми децентралізації влади в Україні як умова ефективного механізму державного управління.

Ключові слова

Публічна влада, децентралізація, державна влада, місцеве самоврядування.

I. Вступ

Україна все ще перебуває в черговій кризі, яка має системний характер – поєднання економічної та фінансової нестабільності. Цю кризу можна розглядати з двох боків: як руїну державності і як шанс вирватися на передові цивілізовані рубежі в посткризовий період. Отже, потрібні зміни – швидкі, рішучі і глибокі, необхідні перетворення – непопулярні, болісні, масштабні. Часто люди мають щодо цього серйозні сумніви, адже не вірять більше в обіцянки влади. Тому, оскільки всі добре знають, що майже нічого з обіцяного виконано не буде, зробити реальні прогнози на майбутнє дуже важко.

Для того, щоб розірвати цю порочну практику необхідно взяти найслабшу ланку і розпочати реформи саме там. Провідні політики України демонструють нам різні підходи та слабкі ланки, які вбачають у державному та суспільному організмі України.

Політичне й економічне середовище після Президентських виборів 2010 р. в Україні характеризується двома основними процесами, які стали їх наслідками: зміною балансу сил між групами основних політичних

акторів та закладанням підвалин для перерозподілу доступу цих груп до ресурсів.

Фіксація змін балансу сил відбувається на основі вибудовування нової ієрархії влади. Має місце історико-політичний феномен утвердження рис нового політичного режиму на основі "старої", попередньої, конституційної моделі форми правління.

Реформа політичної системи не може обмежуватися зміною статусу вищих органів державної влади, перерозподілом повноважень. Формування ефективного механізму публічної влади передбачає встановлення необхідного балансу повноважень та відповідальності різних гілок та рівнів влади. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, дасть змогу суттєво покращити якість адміністративних та громадських послуг, що надаються мешканцям сіл, селищ та міст, створити умови для наближення їх рівня до європейських стандартів життя людини.

Проблеми децентралізації державного управління в Україні розглядалися у працях науковців та фахівців з державного управління: В. Барвіцького, І. Грицяка, В. Дмитрука, В. Дорофійенко, В. Куйбіди, О. Молодцова, В. Удовиченко, С. Чеховича та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми децентралізації влади в Україні як умову ефективного механізму державного управління.

III. Результати

Без самодостатньої публічної влади, особливо на місцевому рівні, країна не в змозі подолати ні внутрішню, ні зовнішню кризу. Одне з першочергових завдань – не-