

# ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ ТА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ В МІСТАХ



**С. КРАВЧЕНКО**

*відділ проблем аграрного, земельного  
та екологічного права*

*(Інститут держави і права*

*ім. В. М. Корецького НАН України)*

За останні роки в нашій державі набув широкого поширення функціональний підхід в управлінні земельними ресурсами, принципи сталого розвитку діяльності землекористувачів, що передбачає в кінцевому підсумку формування цілісної системи державного контролю у галузі використання та охорони земель житлової та громадської забудови в містах. Запровадження нових форм власності і господарювання на землі були покликані змінити ставлення до землі, позитивно вплинути на показники і результати її використання та покращання якісного стану. Проте досить часто відбуваються зворотні явища. Незважаючи на те, що від початку проведення земельної реформи в Україні минає 18 років, у суспільстві не склалася остаточна думка щодо характеру земельних відносин у містах, що спричиняє нестабільність землекористування, невпевненість власників у своїх правах, хаотичну та безконтрольну забудову земельних ділянок, нераціональне використання земель житлової та громадської забудови. Аналіз ефективності використання земель житлової

та громадської забудови у містах дає всі підстави стверджувати, що руйнація державної монополії та введення інституту приватної власності на землю не забезпечили раціонального використання та охорони земель зазначеної категорії, що свідчить про надзвичайну актуальність та важливість обраної теми дослідження.

Проблеми державного контролю за використанням та охороною земель досліджувалися такими українськими науковцями в галузі земельного права, як Н. Малишева, В. Семчик, Ю. Шемшученко, М. Шульга, С. Хом'яченко та ін. Проте правові питання визначення форм здійснення державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах у науковому плані ще малодосліджені.

Метою цієї статті є визначення основних форм державного контролю та окреслення шляхів удосконалення законодавчого забезпечення в цій галузі для налагодження дієвого державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах.

© С. Кравченко, 2009

Сучасна ситуація, що склалася з державним контролем у сфері використання та охорони земель, свідчить про те, що за наявності детальної правової регламентації відповідних відносин, що здійснюється переважно на законодавчому рівні, його результативність недостатньо висока. Як підкреслює М. Шульга, регулярні перевірки уповноваженими органами дотримання земельного законодавства та виявлення великої кількості земельних правопорушень не завжди пов'язані з належним ступенем досягнення цілей і завдань контролю [1, 34].

Контрольна діяльність, як і будь-яка виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, реалізується в передбачених законодавством формах. Контроль в галузі охорони та використання земель житлової та громадської забудови в містах має свої, притаманні йому, форми діяльності. Виходячи за рамки цих правових форм, органи контролю допускали би свавілля у своїй роботі. Конституційне закріплення права кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди обумовило необхідність запровадження різноманітних форм державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах. Важливо зазначити, що, вимагаючи від підконтрольних суб'єктів дотримання норм земельного законодавства, контролюючі органи також не можуть порушувати ні норми матеріального, ні процесуального права.

Автор приєднується до думки В. Семчика, що контроль є однією з найважливіших функцій державного регулювання й управління та одним із основних способів забезпечення дієвості земельного законодавства, його

реалізації усіма суб'єктами відповідної діяльності, захисту земельних прав громадян [2, 11].

Суб'єкти державного земельного контролю здійснюють свою контрольну функцію за допомогою різноманітних форм, які є активними елементами механізму державного контролю та інструментами контролюючих органів [3, 171]. Під формами контролю за охороною та використанням земель прийнято розуміти зовнішній вираз діяльності суб'єктів контролю. Формами здійснення контрольної влади в земельному праві є характерні сторони вияву контрольної влади залежно від різних чинників чи критеріїв. До правових форм здійснення контрольної влади належать: нормотворча, правозастосовна, правоохоронна, а до неправових — виховні й організаційні тощо. Необхідно зазначити, що у правовій державі будь-яка форма контрольної влади у сфері публічної влади, насамперед державної, здійснюється лише на підставі, у межах повноважень та й спосіб, що передбачені законодавством.

Нормотворча діяльність суб'єктів контрольної влади в галузі охорони та використання земель житлової та громадської забудови в містах є пріоритетним напрямом функціонування законодавчого органу державної влади, але вона здійснюється також й іншими органами державної влади у межах власної компетенції та делегованих повноважень. Це діяльність будь-якого органу державної влади чи його структурних підрозділів і посадових осіб щодо встановлення, зміни, доповнення або скасування норм земельного права, видання і введення в дію нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення державного контролю за охороною та використанням земель житлової та

громадської забудови в містах. Правозастосовна форма діяльності суб'єктів контрольної влади полягає у виданні правозастосовних актів, які деталізують матеріальні та процесуальні норми земельного законодавства. Правохоронна форма діяльності суб'єктів контрольної влади передбачає такі види дій: створення сприятливих умов для більш ефективної реалізації прав власників землі й землекористувачів на забудову земельної ділянки; охорони прав, свобод і обов'язків особи від порушень як з боку органів державної влади і місцевого самоврядування, так і забудовників; захист прав особи в момент здійснення земельних правопорушень; відновлення порушених прав, свобод і обов'язків особи, що порушені протиправними діями. Організаційна форма здійснення контрольної влади характеризується створенням умов для виконання правових форм і конкретизується у повноваженнях органів державного земельного контролю. Виховна форма здійснення контрольної влади полягає у створенні відповідних умов для підвищення рівня правосвідомості всіх осіб у галузі земельного і містобудівного законодавства, створення умов для їх самовиховання.

Якщо критерієм є часова ознака, то розмежування форм державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах полягає у зіставленні часу здійснення контрольних дій із процесами, пов'язаними з об'єктом чи діяннями підконтрольного суб'єкта, то можна виокремити: попередній (превентивний чи перспективний); поточний та наступний (ретроспективний) форми контролю [4, 57–58]. Застосування всіх зазначених форм здійснення контрольної влади в їх сукупності та взаємозв'язку робить її систематич-

ною та підвищує ефективність. Усі ці форми здійснення контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах попри їх відносну самостійність органічно поєднані, а тому відокремлено не існують.

Метою попередньої форми контролю є створення передумов для цільового і раціонального використання земель житлової та громадської забудови, що містить розробку і прийняття правових норм, інструкцій, планів тощо. Посадові особи органів контролю за використанням та охороною земель, беручи участь у проектуванні, плануванні, розробці програм, експертизі проектних рішень, процесі вибору і відведенні земель, при прийнятті в експлуатацію об'єктів, попереджають можливість настання негативних, шкідливих наслідків у галузі охорони земель в містах. Відомості про земельні ділянки житлової та громадської забудови повинні фіксуватися, накопичуватися, співставлятися, аналізуватися, що дає можливість визначати необхідність застосування відповідних заходів (санкцій) у випадках виявлення порушень, виробляти комплекс запобіжних заходів, вести роз'яснювальну роботу з метою запобігання земельним правопорушенням.

Поточна форма контролю є невід'ємною формою діяльності контролюючих органів, оскільки аналіз практики їх роботи свідчить про неможливість відсутності правопорушень в галузі охорони та використання земель житлової та громадської забудови в містах. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» у ст. 9 передбачає реалізацію контрольних повноважень у формі проведення перевірок; розгляду звернень юридичних і фізичних осіб; участі в роботі

комісії при прийнятті в експлуатацію об'єктів, які споруджуються з метою забезпечення охорони земель; розгляду документації із землеустрою [5]. Зміст перевірок, порядок їх здійснення залежать від мети, спрямованості та специфіки використання земель. З огляду на планові обставини, Ю. Шемшученко та Н. Малишева розрізняють проведення планових, позапланових, комплексних, вузькоцільових, загальних, вибіркових, повторних та інших перевірок [6, 191].

Наступна форма контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах є логічним продовженням поточної форми. Ця форма контролю здійснюється з метою перевірки виконання вказівок, вимог і приписів контролюючих органів. Невиконання приписів може бути викликано об'єктивними причинами, наприклад відсутністю у землекористувача грошових коштів, спеціальної техніки, кваліфікованих виконавців. У таких випадках ці суб'єкти повинні стати об'єктами додаткових перевірок з боку інспекторів. Завданням наступної форми контролю є доведення до логічного завершення процесу контролю, забезпечення його дієвості.

На практиці державний контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах здійснюється у формах постійного контролю, цільових перевірок, комплексних перевірок (перевірок, здійснюваних за участю правоохоронних органів, зокрема, прокуратури). Постійний контроль за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови в містах здійснюють державні інспектори міського управління земельних ресурсів. Державний інспектор діє відповідно до річного плану, затвердженого головним державним

інспектором міста, в якому передбачено перевірку дотримання земельного законодавства усіма землевласниками та землекористувачами. Перевірки фіксуються в книзі реєстрації перевірок дотримання земельного законодавства і за їхніми результатами у разі виявлення порушень земельного законодавства державні інспектори складають протоколи.

Поряд із постійним контролем за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах проводяться цільові перевірки, що мають своїм об'єктом основні напрями містобудівної та природоохоронної діяльності. Невід'ємною формою здійснення державного контролю за охороною та використанням земель в містах є комплексні перевірки, до проведення яких можуть залучатися фахівці інших державних органів і підприємств, установ та організацій [7, 66].

Головною метою інспекторських перевірок є визначення стану земельної ділянки та об'єкта містобудування, ступеня і характеру його впливу на земельні ресурси, дотримання вимог законодавства, норм і правил у галузі охорони земель для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень та попередженню негативного впливу на землю [8, 9]. За обсягом висвітлюваних питань під час перевірок вони поділяються на повні, цільові й оперативні або спеціальні. Повні перевірки — перевірки, у процесі яких висвітлюються всі питання діяльності об'єктів. Цільові перевірки — перевірки, під час яких висвітлюються лише окремі напрями діяльності об'єктів, такі як: стан виконання заходів з охорони земель, приписів контролюючих органів, розміщення відходів та ін.

Оперативні (спеціальні) перевірки — перевірки, у процесі яких висвіт-

люються лише ті питання, щодо яких отримані завдання від керівництва, перевірки аварійних ситуацій, а також ті, що проводяться за сигналами і скаргами населення. Як правило, оперативні перевірки проводяться у разі виявлення аварійних забруднень земельних ресурсів; здійснення контролю за станом виконання раніше виданих приписів; знищення або пошкодження захисних насаджень, межових знаків. Оперативні перевірки проводяться без попереднього повідомлення юридичних і фізичних осіб та їхня тривалість не повинна перевищувати п'яти робочих днів.

Планові перевірки з питань додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства проводяться не частіше одного разу на календарний рік. Відповідно до Порядку планування та проведення перевірок із питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, інспекційний орган Держкомзему не пізніше 10 днів до початку проведення перевірки надсилає письмово (з повідомленням) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, юридичній чи фізичній особі, яких планується перевірити, повідомлення про проведення перевірки, в якому зазначаються дата початку проведення перевірки, перелік документів, які необхідно надати інспекційному органу Держкомзему до початку проведення перевірки, та визначається порядок їх надання. Тривалість планової перевірки не повинна перевищувати 10 робочих днів. У разі виникнення обставин, що вимагають продовження терміну перевірки, його може бути продовжено наказом керівника відповідного інспекційного органу Держкомзему або особою, яка ви-

конує його обов'язки, але не більше ніж на п'ять робочих днів.

Позаплановою перевіркою є перевірка, яка не передбачена планом роботи відповідного інспекційного органу Держкомзему. У разі неможливості своєчасного повідомлення юридичних і фізичних осіб про проведення позапланової перевірки (обмежені строки на її проведення тощо), вона проводиться без попереднього її повідомлення, незалежно від кількості раніше проведених перевірок. Тривалість позапланової перевірки не повинна перевищувати 10 робочих днів. У разі виникнення обставин, що вимагають продовження терміну перевірки, його може бути продовжено наказом керівника відповідного інспекційного органу Держкомзему або особи, яка виконує його обов'язки, але не більше ніж на три робочі дні. Подальше продовження терміну проведення позапланової перевірки не допускається [9].

Перевірка цільового використання земель цієї категорії полягає в тому, що відповідно до вимог земельного законодавства всі власники землі й землекористувачі зобов'язані використовувати землю згідно з її цільовим призначенням. Перевірка використання земельної ділянки відповідно до її цільового призначення може проводитися як одночасно з обстеженням фактичного стану використання ділянки, так і як самостійна дія. Поєднання цих дій має важливе значення на початку землекористування, тобто освоєння наданої земельної ділянки, що дає змогу своєчасно виявити можливі порушення й уникнути наступних витрат на усунення наслідків виявлених порушень. Такий контроль ефективний і дієвий при профілактиці земельних правопорушень, оскільки дисциплінує землекористувачів, дає змогу в

подальшому уникнути більш серйозних правопорушень. Перевірка використання земель за цільовим призначенням на початку освоєння ділянки має проводитись регулярно, особливо в тих випадках, коли планом освоєння передбачені значні капіталовкладення в будівництво.

Розповсюджені форми контролю за використанням та охороною земель в містах використовуються при інвентаризації земель, проте вони виходять за межі контролю і переслідують інші цілі. Юридичні та фізичні особи, які використовують земельні ділянки житлової і громадської забудови, зобов'язані безперешкодно допускати державних інспекторів на земельні ділянки, що перебувають у їх власності чи в користуванні, та надавати для ознайомлення й перевірки документи, які засвідчують це право. Державні інспектори проводять перевірки стану дотримання земельного законодавства в присутності власників земельних ділянок чи землекористувачів або уповноважених ними осіб, а також осіб, які вчинили порушення земельного законодавства. У разі відсутності при перевірці власника чи землекористувача або уповноважених ними осіб перевірка проводиться за наявності двох свідків. Характер рішення, що приймається за результатами контролю, базується на даних проведених перевірок і аналізу одержаних матеріалів. Рішення може мати попередній характер, якщо необхідно проводити додаткові роботи, при триваючому порушенні й неможливості його негайного припинення, при невиявленні суб'єкта чи запереченні вини. Виконання рішень контролюючих органів забезпечується самим держінспектором.

Отже, державні інспектори наділені відповідними повноваженнями,

зокрема, щодо притягнення винних у порушенні земельного законодавства до юридичної відповідальності, накладення на них адміністративних і фінансових стягнень. У разі більш серйозних порушень земельного законодавства, державні інспектори передають матеріали в міжрайонну природоохоронну прокуратуру або місцеві прокуратури для вирішення питання про притягнення винних до цивільно-правової або кримінальної відповідальності [10, 171]. Результати перевірок належним чином оформляються, за виявленими фактами порушення необхідні заходи. Регулярні поточні перевірки дають змогу виявляти і систематизувати основні причини та умови порушень земельного і містобудівного законодавства.

На нашу думку, без суттєвого удосконалення законодавчого забезпечення для налагодження дієвого державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах неможливо стимулювати землевласників до раціонального й ефективного землекористування і залучити інвестиції у капітальне будівництво. Вважаємо, що необхідно розробити чіткий регламент здійснення державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови міст із метою запобігання порушення як правових норм, так містобудівних вимог. Для цього необхідно визначити перелік та значущість факторів, які обумовлюють режим використання міських земель; встановити перелік обмежень (містобудівних, природоохоронних, історико-культурних, інженерних, санітарно-епідеміологічних тощо), які діють на землях житлової та громадської забудови; забезпечити прозорість в процесі надання дозволів на використання та забудову земель-

них ділянок; забезпечити контроль за використанням та забудовою земельних ділянок зазначеної категорії на вторинному ринку; організувати доступність інформаційного забезпечення з питань обмежень на використання та забудову земель житлової та громадської забудови в містах.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Шульга М. В. Правове забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства : стан, проблеми та шляхи вдосконалення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 червня 2008 р.) — К., 2009. — С. 34–36.
2. Семчик В. І. Контрольна діяльність органів виконавчої влади як гарантія захисту прав громадян на землю // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства : стан, проблеми та шляхи вдосконалення : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 червня 2008 р.) — К., 2009. — С. 9–16.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 299 с.
4. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади // Вісник Української академії державного управління. — 2002. — № 2. — С. 54–61.
5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.
6. Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства / Ю. С. Шемшученко, Н. Р. Малышева, М. М. Бринчук. — К., 1986. — 176 с.
7. Хом'яченко С. Правові форми здійснення державного контролю за використанням та охороною земель // Підприємництво, господарство і право. — 2000. — № 12. — С. 63–66.
8. Сівак В. К., Солодкий В. Д. Природоохоронне інспектування : посіб. — Чернівці, 2004. — 264 с.
9. Порядок планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, затверджений наказом Державного комітету України по земельних ресурсах 12 грудня 2003 р. № 312, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 грудня 2003 р. № 1223/8544.
10. Лазор О. Державна екологічна інспекція : організаційно-правовий аналіз та шляхи підвищення ефективності контролю // Вісник Української академії державного управління. — 2003. — № 5. — С. 165–174.

Вийшов друком підручник:

**Семчик В. І.**

**Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 600 с.**

Підручник підготовлено відповідно до програми курсу земельного права вищих юридичних закладів. Висвітлюються теоретичні питання земельного права, земельне право як галузь у системі сучасного права України і навчальна дисципліна. Розглядаються предмет, принципи, витоки і система земельного права, дається характеристика земельно-правової норми і земельного правовідношення та його елементів, права власності на землю і права землекористування, набуття та припинення прав на землю, приватизації земель, правового режиму земель сільськогосподарського призначення, житлової і громадської забудови, промисловості, транспорту, зв'язку, лісогосподарського призначення і водного фондів, а також правових питань укріплення в галузі використання та охорони земель, земельного кадастру і землеустрою, гарантій прав на землю, правової охорони земель, захисту прав на землю та юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства.

Видання розраховане на студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів, може стати у нагоді студентам та викладачам економічних, сільськогосподарських, кооперативних ВНЗ та факультетів.

**Замовляйте видання за телефонами: (44) 537-51-20, 537-51-21**

**або електронною поштою [sales@inyure.kiev.ua](mailto:sales@inyure.kiev.ua)**

**<http://shop.inyure.kiev.ua>**

