

I. А. ГОРОДЕЦЬКА. ЩОДО ПИТАННЯ УСУНЕННЯ ДУБЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Сформульовані науково обґрунтовані рекомендації щодо усунення дублювання повноважень органів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Ключові слова: усунення дублювання повноважень, державний контроль за використанням та охороною земель, органи виконавчої влади.

Сформулированы научно обоснованные рекомендации по устранению дублирования полномочий органов в сфере государственного контроля за использованием и охраной земель.

Ключевые слова: устранение дублирования полномочий, государственный контроль за использованием и охраной земель, органы исполнительной власти.

The scientifically grounded recommendations for the double bodies empowerment elimination in the sphere of state land use and conservation monitoring have been formulated in the article.

Key words: double empowerment elimination, state land use and conservation monitoring, executive bodies.

Земельний контроль є одним із важливих засобів реалізації конституційного принципу особливої охорони земель, закріпленого у ст. 14 Конституції України, і потребує особливої уваги з боку органів державної влади. Роль державного контролю за використанням та охороною земель для збереження основного національного багатства – землі далеко не остання. Бо саме завдяки його застосуванню забезпечується постійний нагляд за дотриманням вимог чинного законодавства України органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, землевласниками та землекористувачами.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає спеціально уповноважені органи виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель. В умовах проведення адміністративної реформи, розпочатої Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління¹, актуальним є питання підвищення ефективності діяльності органів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Значний внесок у вирішення проблем удосконалення діяльності й організаційної структури органів контролю виконавчої влади, їх взаємодії, зробили такі вчені, як В.І. Бабенко, Я.А. Здір, Т.С. Кичилок, В.В. Костилов, В.І. Курило, Н.В. Лебідь, О.Ю. Піддубний, М.С. Студенікіна, С.І. Хом'яченко та ін. Разом із тим, проведення в країні адміністративної реформи обумовлює необхідність дослідження питання усунення дублювання повноважень органів у сфері держав-

© ГОРОДЕЦЬКА Ірина Альбівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри права та методики викладання історико-правознавчих дисциплін Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

ного контролю за використанням та охороною земель.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль за використанням та охороною земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, моніторинг родючості ґрунтів проводить спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики². Проте з моменту прийняття Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» прослідковується тенденція постійних реорганізаційних та ліквідаційних процесів у цих органах. Зокрема, у світлі останніх подій, зумовлених проведенням у країні адміністративної реформи, постановою Кабінету Міністрів України від 22.11.2010 р. № 1068 Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель ліквідують, а здійснення державного контролю за використанням і охороною земель покладено на Державний комітет України із земельних ресурсів³. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Державний комітет України із земельних ресурсів реорганізований у Державне агентство земельних ресурсів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України – у Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики України – у Міністерство аграрної політики та продовольства України. На нашу думку, ефективне здійснення завдань, покладених на спеціально уповноважені органи виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням і охороною земель повною мірою залежить від чіткого розмежування компетенції контролюючих органів, яке б не призводило до паралелізму та дублювання повноважень із здійснення контролю у цій сфері.

Взагалі, питанням взаємодії контролюючих органів приділялась певна увага таких науковців, як В.І. Бабенко, Т.С. Кичилук, Т.С. Корнякова, В.В. Костилов та ін. Так, деякі автори, з поміж інших чинників підвищення ефективності земельного контролю, визначають координацію дій органів державної влади щодо здійснення контролю. Зокрема, досягти взаємодії та координації контролюючих органів пропонується шляхом розробки єдиних напрямків контролю, перевірки окремих питань кількома контролюючими органами, обміну результатами перевірок, а співпраці з органами прокуратури та іншими правоохоронними органами – шляхом здійснення комплексних контролюючих заходів⁴.

Правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначені в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877, ст. 3 якого вказує, що одним із основних принципів державного нагляду (контролю) є принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю)⁵.

У ході здійснення контрольних повноважень органами по земельних ресурсах виявляються правопорушення. Відповідно до ст. 238-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення⁶ органи державного контролю за використанням та охороною земель мають право розглядати справи, пов'язані з порушенням

законодавства в цій сфері, передбачені ст. ст. 52 (Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель), 53 (Порушення правил використання земель), 53-1 (Самовільне зайняття земельної ділянки), 53-2 (Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру), 53-3 (Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу), 53-4 (Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель), 54 (Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням), 55 (Самовільне відхилення від проектів землеустрою), 56 (Знищення межових знаків), 188-5 (Невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів) зазначеного Кодексу.

Від імені органів, зазначених у статті 238-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: Головний державний інспектор України з контролю за використанням та охороною земель і його заступники, головні державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і їх заступники, старші державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель і державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель відповідних територій.

Відповідно до ст. 242-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України розглядають справи про адміністративні правопорушення, в тому числі, пов'язані з порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель, передбачені ст. ст. 52 – 55 та 188-5, тобто за такими самими статтями, за якими такі правопорушення розглядають органи державного контролю за використанням та охороною земель, за винятком адміністративних правопорушень, передбачених ст. 56 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Від імені органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: за адміністративні правопорушення передбачені ст. ст. 52 – 55 та 188-5 (щодо вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і радіаційної безпеки) Кодексу України про адміністративні правопорушення, – Головний державний інспектор України з охорони навколишнього природного середовища та його заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступники, головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища Чорного, Азовського морів та їх заступники, старші державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища.

Хоча головним завданням Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» є розмежування контрольних повноважень між основними суб'єктами державного контролю у відповідній сфері, викладене

вище свідчить про наявність дублювання юрисдикційних повноважень органів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснюється, з поміж іншого, шляхом проведення перевірок (планових, позапланових, оперативних). 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 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; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України та ін. Відповідно до Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, затвердженого наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 12.12.2003 р. № 312, юридичні та фізичні особи, які використовують земельні ділянки, зобов'язані безперешкодно допускати державних інспекторів на земельні ділянки, що перебувають у їх власності чи в користуванні, та надавати для ознайомлення і перевірки документи, які засвідчують це право⁷.

Таким чином, вважаємо, що з метою подальшого узгодження перевірок господарюючих суб'єктів, усунення фактів паралелізму та дублювання перевірок, здійснюваних різними контролюючими органами, недопущення їх безпідставного втручання в діяльність господарюючих суб'єктів, а також реалізації принципу визначення технічного аспекту щодо регламентації діяльності контролюючих органів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, доцільним було б розроблення на основі Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» Положення про порядок координації перевірок діяльності господарюючих суб'єктів, що проводяться контролюючими органами, в якому б відображались процедури порядку координації перевірок, зразки бланків документації, що стосуються цієї роботи та ін.

З огляду на законодавчо закріплений принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) і на те, що існування великої кількості цих органів ускладнює здійснення суб'єктами господарювання підприємницької діяльності, на нашу думку, з метою уникнення дублювання юрисдикційних повноважень органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України і органів державного контролю за використанням та охороною земель, справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 52 – 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, повинні бути підвідомчі тільки останнім.

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Президент

України; Указ, Схема від 09.12.2010 № 1085/2010. (Урядовий кур'єр від 14.12.2010. – № 234). Редакція від 05.01.2011 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010> **2. Про державний контроль за використанням та охороною земель**: Верховна Рада України; Закон від 19.06.2003 № 963-IV. (Урядовий кур'єр від 23.07.2003. – № 134). Редакція від 08.12.2009 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=963-15> **3. Про ліквідацію Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель**: Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 22.11.2010 № 1068. (Урядовий кур'єр від 27.11.2010. – № 223) [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1068-2010-%EF> **4. Кичилок Т.С.** Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 13. **5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності**: Верховна Рада України; Закон від 05.04.2007 № 877-V. (Урядовий кур'єр від 27.06.2007. – № 113). Редакція від 01.01.2011 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=877-16> **6. Кодекс України про адміністративні правопорушення**: Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. (Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. – 1984 р. – № 51. – Ст. 1122). Редакція від 16.02.2010 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10> **7. Про затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель**: Держкомзем України; Наказ, Порядок, Форма типового документа від 12.12.2003 № 312. (Офіційний вісник України від 09.01.2004 – 2003 р. – № 52. – Т. 2. – Ст. 2891, код акту 27302/2003). Редакція від 20.06.2009 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1223-03>