

Лекція 7. Правове регулювання здійснення контролю за використанням та охороною земель.

1. Поняття та форми контролю за використанням та охороною земель.
2. Поняття самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель.
3. Порядок здійснення самоврядного контролю у сфері використання і охорони земель.
4. Здійснення заходів з охорони природи громадськими формуваннями.

1. Поняття контролю за використанням та охороною земель.

В Українській державі відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Охорона земель – одне з найважливіших природоохоронних завдань нашої держави, що полягає у здійсненні системи правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захисті від шкідливого антропогенного впливу, відтворенні та підвищенні родючості ґрунтів.

Ефективне та раціональне використання землі є складовою екологічної безпеки держави.

Досягнення основних завдань управління земельним фондом, з метою його збереження і раціонального використання, можливе через реалізацію його **визначальної функції – контролю за використанням та охороною земель.**

Земельний контроль є одним із важливих засобів реалізації конституційного положення про визнання земель «основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

Контроль за використанням та охороною земель згідно ст. 187 ЗК, *«полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України»* (ст.187 ЗКУ).

У доктрині земельного права **державний контроль за використання і охороною земель** визначається як *врегульована нормами права владно організуюча діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямована на забезпечення додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин, попередження та виявлення правопорушень, вжиття заходів впливу на порушників і поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів.*

Форми контролю:

- державний,
- самоврядний
- громадський контроль.

Загальні положення про контроль містяться у ст.ст.187-190 ЗКУ, ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в редакції 04.04. 2018, ПКМ «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру» від 03.10.2018 № 801, засади притягнення до адміністративної відповідальності за земельні правопорушення - КУпАП.

Відносини із здійснення контролю також регулюються законодавством, що **визначає статус контролюючих суб'єктів:**

Державна екологічна інспекція, що діє відповідно до Положення, затв. КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275 (п. 4 б) <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>

здійснює контроль за дотриманням законодавства про охорону земель щодо:

консервації деградованих і малопродуктивних земель;

збереження водно-болотних угідь;

виконання екологічних вимог під час надання у власність і користування, зокрема в оренду, земельних ділянок;

здійснення заходів із запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;

додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також територій, що підлягають особливій охороні;

додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель;

ведення будівельних, днопоглиблювальних робіт, видобування піску і гравію, прокладення кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду;

установлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також додержання режиму використання їх територій;

Державна служба геодезії, картографії і кадастру, що діє відповідно до Положення, затв. КМУ від 14 січня 2015 р. № 15 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF> (п.п. 25¹ – 25¹⁰)

Державна архітектурно-будівельна інспекція України, що діє відповідно до Положення, затв. КМУ від 9 липня 2014 р. № 294 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>, також ст.41 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»;

місцеві державні адміністрації – ст.16 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», ст.17 ЗКУ

органи місцевого самоврядування – ст. 33 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 12 ЗКУ.

Контроль за використанням та охороною земель **базується** на конституційних засадах, **функціонує** на основі встановлених норм права і тягне за собою певні юридичні наслідки.

Основою для визначення принципів контролю за використанням та охороною земель є встановлені загальні принципи контролю. **Принципами контролю є законність, систематичність, дієвість, оперативність, об'єктивність, всебічність, глибина, гласність, загальність, реальність.**

Принципи контролю за використанням та охороною земель мають свої специфічні властивості у галузі земельних ресурсів.

Основними принципами контрольної діяльності у галузі використання та охорони земель є:

- забезпечення раціонального використання та охорони земель;
- пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами;
- повне відшкодування шкоди, завданої довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

На сьогодні більш як у 17 нормативно-правових актах України різної юридичної сили згадується поняття «ефективне використання земель». Розкривається зміст його лише у підзаконному акті – Методиці експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. Згідно з п. 5 цієї Методики найбільш ефективно використання земельної ділянки – **це фізично можливе та економічно доцільне використання земельної ділянки та (або) земельних поліпшень згідно із законодавством, у результаті якого вартість, що визначається, буде максимальною порівняно з вартістю, яка може бути визначена на підставі аналізу інших можливих варіантів її використання.**

Можна стверджувати, що у законодавстві відтворено наукове поняття «ефективного використання земель», запропоноване і підтримуване багатьма науковцями, зокрема, як найбільш повне використання виробничих властивостей землі з метою отримання максимальної кількості продукції при найменших затратах праці і засобів. З цим погодитися не можна, оскільки таке використання може призводити до виснаження ґрунтів, зниження їхньої родючості. І як правильно наголошує І. О. Іконицька, при досягненні цієї мети не можна не врахувати, що «земля, будучи основною виробничою силою у сільському господарстві, одночасно представляє собою унікальний природний об'єкт, який потребує особливої охорони».

У процесі здійснення землекористування не повинна спричинятися шкода землі, іншим природним об'єктам, мають дотримуватись екологічні правила у сфері сільськогосподарського виробництва, повинен максимально мінімізуватись негативний вплив як на земельну ділянку, так і на навколишнє природне середовище загалом. Такий висновок, зокрема, випливає зі змісту статей 91 та 96 ЗК України, які визначають обов'язки власників земельних ділянок та землекористувачів.

Проте наведена система принципів земельного контролю потребує певного коригування з метою більш повного врахування особливостей ринкового етапу розвитку як економіки країни загалом, так і результатів реформування земельних відносин. У зв'язку з цим слід доповнити систему принципових засад здійснення контрольної діяльності у галузі використання та охорони земель ще одним принципом – **принципом недопущення необґрунтованого втручання у діяльність власників і користувачів землі щодо використання земельних ділянок за їхнім цільовим призначенням** (або як називає його Т. С. Кичилук принципом «делікатності»).

Мета контролю за використанням та охороною земель збігається з метою всієї екологічної діяльності – збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь, а тому завдання земельного контролю визначаються основними формами діяльності щодо охорони земель, якими є організація раціонального землекористування, охорона земель та забезпечення екологічної безпеки, які тісно пов'язані між собою.

Дискусійне питання (А. Мартин <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya>).

Поєднання у Держгеокадастрі функцій як розпорядника земель, так і органу, що має здійснювати державний контроль (нагляд) за їх використанням та охороною, є випадком очевидно го конфлікту інтересів та безконтрольності, коли орган, що розпоряджається землями, по суті, сам же здійснює нагляд за законністю власних рішень.

Фактично, сфера державного контролю за використанням та охороною земель має бути розділена на два окремі напрями, а саме: питання використання земель, як і будь-яких інших природних ресурсів, доцільно здійснювати в рамках повноважень Державної екологічної інспекції, а найбільш поширені правопорушення (самовільне зайняття земельних ділянок, нецільове використання тощо) мають виявлятися виконавчими органами місцевого самоврядування. В свою чергу, нагляд за законністю набуття прав на земельні ділянки доцільно здійснювати у загальному порядку реалізації державної політики у сфері боротьби із злочинністю, захисту економіки та об'єктів права власності через Департамент захисту економіки Національної поліції України. Питання протидії корупції та виявлення корупційних правопорушень у земельних відносинах, як і будь-яких інших сферах, має здійснюватися Національним антикорупційним бюро України.

2. Поняття самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель.

Самоврядний здійснюють сільські, селищні, міські, районні, обласні ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування». Норма ст.189 Земельного Кодексу, яка встановлює, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами, продубльована у Законі України «Про охорону земель» (ст.5, 20).

Самоврядний контроль у галузі земельних відносин передбачений ст.189 ЗКУ, ст.15 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Порядок здійснення контрольних повноважень органами місцевого самоврядування визначається насамперед ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема за ст. 33 «надає виконавчим органам рад повноваження щодо здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою», ст.48 передбачає засади діяльності тимчасових контрольних комісій ради.

Районні та обласні ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а вирішують загальні питання регулювання земельних відносин.

Оскільки на законодавчому рівні засади здійснення самоврядного контролю визначаються лише в загальному вигляді, існує практика деталізації положень Законів у актах самих органів місцевого самоврядування: див., напр., рішення Сумської міської ради «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель на території. Сумської міської ради».

Прийняття такого акту органом місцевого самоврядування вимагає серйозної підготовки, так як рішення органу місцевого самоврядування про затвердження положення про самоврядний контроль за використанням і охороною земель підпадає під дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р.

При розробці такого положення органи місцевого самоврядування можуть скористатися нормами Закону «Про державний контроль за використанням і охороною земель», за винятком тих, які характерні тільки для державного контролю. Зокрема, *не можна надати посадовим особам у сфері здійснення самоврядного контролю повноваження по складенню приписів, актів перевірок, протоколів про адміністративні правопорушення тощо.*

Водночас не суперечитиме чинному законодавству закріплення за цими особами повноважень *по проведенню обстеження стану і дотримання умов використання земельних ділянок юридичними і фізичними особами зі складенням актів обстеження. Наприклад, використання земельної ділянки не за цільовим призначенням є підставою для припинення права користування нею.* У випадку виявлення такого порушення і складення акту обстеження земельної ділянки посадові особи у сфері самоврядного контролю повинні передати відповідні матеріали державному інспектору, який у відповідності зі ст.144 ЗК ініціює процедуру припинення права користування земельною ділянкою.

Однак ст.144 ЗК охоплює лише процедуру реалізації примусового припинення права користування земельними ділянками з підстав, визначених п.г,г ст.141 та п.а,б ст.143 ЗК. До компетенції самоврядного контролю можна віднести і **контроль за дотриманням умов договору оренди земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності**, оскільки орендодавцем цих земель виступають сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом. Таким чином, процедура виявлення порушення та звернення до суду з позовом про дострокове розірвання договору оренди належить до компетенції самоврядного контролю.

Здійснюючи самоврядний контроль за використанням і охороною земель відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію (ст.17, 18 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організовувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Громадський контроль

Здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель передбачене ст.190 ЗКУ, згідно із якою такий контроль *«здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища...»* На сьогодні відповідне положення не затверджене.

Громадський контроль за використанням та охороною земель на даний час може здійснюватися в рамках громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища. **Правовою основою для здійснення такого контролю є ст.36 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та наказ Міністерства екології та природних ресурсів України №88 від 27.02.2002 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля».**

Роботу громадських інспекторів організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції.

Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідного органу Держекоінспекції письмову заяву та подання організації, що

його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища.

Громадські інспектори призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди відповідно з керівниками структурних підрозділів органу Держекоінспекції та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства.

Громадські інспектори отримують посвідчення встановленого Мінприроди зразка.

Громадські інспектори мають право:

- спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів;
- за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок;
- складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності;
- доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення;
- перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів;
- проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони, навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів;
- брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків;
- роз'яснювати громадянам вимоги природоохоронного законодавства та їх екологічні права;
- брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до Закону України "Про екологічну експертизу";

- одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації.

Громадський контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися також в рамках громадського **контролю у сфері благоустрою населених пунктів** (п.3 ч.1 ст.11, ст.41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 №7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»).

Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду в відповідній місцевій державній адміністрації.

Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідної місцевої державної адміністрації письмову заяву довільної форми. До заяви може додаватись подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань житлово-комунального господарства, до відання якого належать питання з благоустрою населеного пункту.

Громадські інспектори призначаються відповідними місцевими державними адміністраціями після проходження співбесіди та виявлення претендентом знань з основ законодавства з питань благоустрою населених пунктів.

Громадські інспектори отримують посвідчення встановленого зразка, що підтверджують їх повноваження.

У посвідченні громадського інспектора визначається територія, у межах якої він може здійснювати свої повноваження.

Громадські інспектори виконують роботу на громадських засадах, без звільнення від основної роботи і без додаткової оплати праці.

Кожний громадський інспектор закріплюється за відділом або сектором відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань житлово-комунального господарства, до відання якого належать питання з благоустрою населеного пункту, сфера діяльності яких збігається з галузевим напрямком діяльності громадського інспектора.

Керівник структурного підрозділу відповідної місцевої державної адміністрації, за яким закріплений громадський інспектор:

- надає йому практичну і методичну допомогу з питань здійснення громадського контролю за додержанням законодавства у сфері благоустрою та Правил благоустрою території населеного пункту;

- координує його діяльність;

- проводить з ним навчання, ознайомлює його з новими законодавчими та нормативними документами, які регулюють здійснення громадського контролю;

- залучає його до участі в перевітках, які збігаються з напрямком діяльності громадського інспектора;

- оформляє в установленому законодавством порядку направлення для громадського інспектора на проведення перевірок;

приймає та аналізує щоквартальні та щорічні звіти громадських інспекторів благоустрою населеного пункту;

уносить подання про продовження терміну виконання функції громадського інспектора благоустрою населених пунктів.

Громадські інспектори мають право:

- брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;
- проводити перевірки, складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подавати їх органам державного контролю у цій сфері для притягнення винних до відповідальності;
- надавати допомогу органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів;
- здійснювати інші повноваження відповідно до закону.

Література:

1. Земельний кодекс України [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Мартин А. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострокове завдання децентралізації в Україні. – Режим доступу : <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya>
3. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Навч. посіб. – Режим доступу : <http://amm.org.ua/ua/study-book>
4. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. - К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 516с.