

Д. І. Найда

здобувач кафедри цивільно-правових
дисциплін Одеського національного
університету імені І. І. Мечникова

ПРАВОВІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

Взаємовідносини між суспільством і навколишнім природним середовищем мають динамічний характер і виявляються у процесі господарського та іншого використання останнього [1, с. 18]. Такі зв'язки вимагають від суспільства вжиття різноманітних заходів, у тому числі й правових, з метою раціонального використання і охорони навколишнього природного середовища.

Проте охорону земель не можна ототожнювати із загальною проблемою охорони природи, оскільки охорона земель поряд із загальними рисами охорони всього довкілля має і свої специфічні особливості [2, с. 68].

Контроль як явище в практичному суспільному житті виражається у певних формах його здійснення [3, с. 270].

Андрійко О. Ф. визначає форму контролю як зовнішній вираз здійснюваних дій. Вибір форм державного контролю в багатьох випадках має як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Це і умови розвитку держави, і структурна перебудова органів державної влади, і розвиток різних форм власності [4, с. 186].

У науковій літературі визначають форми земельного контролю залежно від конкретних завдань і повноважень органів контролю, методів усунення виявлених порушень, способів впливу на порушників і зазначається, що вони можуть бути різноманітними: перевірки, спостереження, обстеження, інвентаризація, інспектування, нагляд [5, с. 64].

Спостереження — це форма отримання необхідної інформації про стан земельного фонду, про правильність його використання й охорони. Спостереження означає постійне утримання об'єкта в

полі зору. На наш погляд, сьогодні такий контроль здійснюється через моніторинг земель як системи спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Моніторинг земельного фонду включає у себе ряд послідовних етапів: збирання, обробки, передачі, збереження та аналізу інформації про стан ґрунтів, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень.

Для обстеження характерним є більш глибоке проникнення у сферу земельних відносин. Зазвичай воно проводиться у зв'язку з фактами порушення земельного законодавства, і має на меті не лише виявити ці порушення, але й виробити заходи для їх усунення. До обстеження в необхідних випадках залучаються відповідні спеціалісти з різних галузей науки.

Обстеження може бути фактичним і опосередкованим. Безпосереднє фактичне обстеження полягає в тому, що суб'єкти контрольної діяльності можуть з власної ініціативи, безперешкодно, у будь-який час навідувати підконтрольні об'єкти і здійснювати контроль на місці. Це дає можливість виявити фактичний стан справ, найбільш оперативно вжити необхідних заходів з усунення виявлених порушень. Опосередкована діяльність у контрольному процесі має місце при аналізі звітності, статистичних та інших документованих даних.

Найбільш поширеною формою державного контролю є перевірка. Виділяють комплексні, вибіркові та разові перевірки [6, с. 8]. Зміст комплексних перевірок полягає в розгляді всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкта у повному їх обсязі. Вибіркові перевірки застосовуються як під час аналізу окремих сторін діяльності об'єкта, так і під час перевірки діяльності системи об'єктів з конкретно виділеного питання. Разові перевірки проводяться за заявами чи дорученнями відповідних органів і можуть застосовуватися для з'ясування як окремого питання їх діяльності, так і вивчення діяльності в цілому.

Перевірка покликана забезпечити дотримання всіма землекористувачами вимог земельного господарства про науково

обґрунтоване, раціональне й ефективне використання землі. Визначають такі форми перевірки, як попередній контроль (попередня перевірка), поточний (поточна перевірка) і контроль результату (наступна перевірка) [4, с. 68].

При попередньому контролі відбувається реалізація різновидів дозвільних повноважень державного органу у сфері контролю. У свою чергу попередній контроль для охорони земель, особливо житлової та громадської забудови, має виключно важливе значення. Він має провадитися на початкових стадіях виникнення земельних відносин.

Поточний контроль здійснюється щоденно в оперативному порядку, а також у процесі підготовки розгляду й утвердження проектів і схем землеустрою, відводу та вилучення земель, вирішення земельних спорів і т. д.

Поточний контроль здійснюється безпосередньо за використанням та охороною земель, наприклад, за цільовим використанням земель, проведенням заходів з охорони ґрунтів, дотриманням правил ведення земельного кадастру, зняттям, зберіганням та використанням родючого шару ґрунту, здійсненням проектів і схем землеустрою й інших проектів за використанням та охороною земель.

Стадія контролю результату визначається комплексною оцінкою та всебічним аналізом використання й охорони землі у цілому по землеволодіннях і землекористуваннях. У результаті цього встановлюється правильність виконання землевласниками і землекористувачами проектних або планових рішень, їх обґрунтованість, а також причини їх невиконання або відхилення від них.

Інспектування склалось як протипага надлишковій роздрібності керівних функцій і пов'язаній з цим складності організаторської роботи органів державного управління. Автор визначає наступні ознаки інспектування : 1) оперативність у діях інспекторів, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці під час виконання вказівок керівних органів; 2) наявність достатніх повноважень інспектора, що дозволяє вирішити організаційні питання на місці без затримки та надлишкового листування, у зв'язку з цим інспектування повинні проводити

лише відповідальні працівники зі знаннями та досвідом, яким надані відповідні повноваження; 3) швидко й ефективно усунення виявлених недоліків і досягнення позитивного результату; 4) залучення громадськості до роботи з усунення недоліків, які були виявлені під час інспектування.

Інспектування проводиться всіма центральними чи місцевими органами державного управління, але виділяє спеціальне інспектування, яке здійснюється законодавчо визначеними й уповноваженими посадовими особами. Останнє спирається головним чином на методи нагляду й суворо обмежені методи контролю. Основним видом спеціального інспектування є державне інспектування. Державне інспектування здійснюється спеціальними органами — державними інспекціями чи спеціально на те уповноваженими посадовими особами. Термін «державна» вказує на загальнодержавне значення діяльності держінспекції, оскільки при виконанні своїх завдань держінспекції виступають від імені та в інтересах держави, а їх повноваження у сфері контролю та нагляду за дотриманням законності розповсюджуються на всі об'єкти незалежно від їх відомчої приналежності, а в більшості випадків і на всіх громадян.

Інспектування від інших форм контролю відрізняється перш за все тим, що тут перевіряється діяльність підконтрольних осіб. Для інспектування характерним є також те, що воно проводиться посадовими особами спеціально уповноважених на те державних органів — державними інспекторами.

Об'єктами інспекторських перевірок можуть бути найрізноманітніші види діяльності у сфері земельних відносин: правильність ведення земельно-облікових документів, ефективність боротьби із земельними правопорушеннями, виконання заходів із раціонального використання та охорони земель, а також діяльність посадових осіб підзвітних органів контролю.

Нагляд як форма контролю є спостереженням за чимось або кимось. На відміну від звичайного спостереження, нагляд здійснюється уповноваженими на те органами: прокуратурою (прокурорський нагляд), санітарно-епідеміологічною станцією (санітарний нагляд) та іншими органами.

Контроль і нагляд — основні для державних інспекцій форми діяльності, які виражаються в постійному спостереженні й перевірці встановлених правил і норм підконтрольними органами, організаціями та окремими громадянами й у вжитті відповідних заходів з усунення порушень і притягнення порушників до відповідальності.

Отже, як показують дослідження, багатогранність контролю знаходить також свій прояв у різноманітності його форм та стадій. В адміністративно-правовій літературі відсутня загально визнана класифікація форм державного контролю і в більшості випадків при їх розгляді класифікація проводиться залежно від суб'єкта контролю, сфери його повноважень, завдань, які поставлені перед органом контролю. Тому особливість форм здійснення земельного контролю визначається відповідністю поставлених перед його суб'єктами завдань та конкретної ситуації у сфері земельних ресурсів.

Виходячи з викладених теоретичних положень та на основі аналізу чинного законодавства і спеціальної літератури щодо сучасного стану державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови, автор дійшов наступних висновків, що мають певну наукову новизну:

1. Для земель житлової та громадської забудови характерними є ті правові форми державного контролю, які застосовуються для земель усіх інших категорій. Такими формами є спостереження, що виражається у вигляді моніторингу ґрунтів; обстеження; перевірки; інвентаризація; інспектування. Особливість вибору форм здійснення земельного контролю визначається відповідністю поставлених перед його суб'єктами завдань та конкретною ситуацією у сфері земельних ресурсів.

2. Для контролю, що проводиться у галузі земельних ресурсів, також є характерними форми запобіжного та поточного контролю. Проведення запобіжного контролю є особливо важливим для земель житлової та громадської забудови, оскільки метою такого контролю є цедопущення настання шкідливих наслідків, а вони, як правило, тягнуть за собою невідворотні процеси. У свою чергу стадії здійснення контролю в галузі зе-

мельних ресурсів характеризуються послідовністю і конкретно визначеними етапами. Здійснення кожної наступної стадії неможливе без попередньої. У зв'язку з цим виділяють попередній контроль, поточний контроль та контроль результату.

Література

1. Рябець К. А. Екологічне право України: Навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 438 с.
2. Оверковська Т. Правова охорона земель в Україні: поняття та юридичні ознаки // *Юридична Україна*. — 2006. — № 12. — С. 67- 71.
3. Екологічне право України: Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемчученка. — К.: Юридична думка, 2008. — 720 с.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно- правові засади. — К.: Наукова думка, 2004. — 304 с.
5. Анігценко В. О., Боровий В. О. Моніторинг і охорона земель: Навчальний посібник. — К.: КНУБА, 2003. — 176 с.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль: теорія і практика: Наукова доповідь. — К.: НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. — 23 с.