

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.415 + 349:711

Д.І. Найда, здобувач

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Кафедра цивільно-правових дисциплін

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

МЕТОДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ НА НАМИВНИХ ТЕРИТОРІЯХ

Статтю присвячено визначенню методів державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови на наливних територіях. Аналізуються проблеми законодавчого забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель. Визначаються методи проведення контролю як тактичні прийоми, які розробляються й застосовуються контрольними органами для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт. Здійснюється класифікація відповідних методів.

Ключові слова: методи державного контролю; землі житлової та громадської забудови; намівні території.

Постановка проблеми. Землі житлової та громадської забудови використовуються як просторово-територіальний базис, призначений для розміщення житлових і громадських об'єктів. Причому треба зазначити, що земельний закон не наголошує на пріоритетності житлового будівництва або громадської забудови під час використання земельних площ. Важливим є те, що зазначені землі знаходяться у межах населених пунктів і використовуються головним чином для житлового будівництва та громадської забудови.

Існуючий дефіцит міської території змушує проєктувальників, починаючи з 60-х років, використовувати під житлову забудову непридатні території: заболочені, затоплені, заплавні та надзаплавні ділянки річок. Загальна площа таких ділянок, наприклад, для Києва становить 14,5 тис.га.

Результати досліджень, проведених у сфері геоекології, доводять існування аномальних процесів у земній корі. У науковій літературі вони відомі під назвою: «геопатогенні» зони (ГПЗ). Установлено, що ГПЗ – це динамічно-активні ділянки земної кори та зони підвищеної тріщинуватості, процеси та випромінювання геофізичного та енергоінформаційного походження, що утворюються на цих ділянках, деструктивно впливають на біологічні об'єкти (рослини, тварини, людей), а також на інженерні споруди. Доведено, що формуванню цих зон активно сприяють підземні води. Існування достатньо переконливої міжнародної статистики захворювань людини, яка знаходилась довгий час у шкідливій для її здоров'я зоні, спонукає до серйозного вивчення даного питання.

Актуальність теми визначається державною політикою України щодо забезпечення безпеки населення при загрозі виникнення природних та техногенних катастроф, що відображена в законах України «Про регулювання містобудівної діяльності» [1] та «Про планування і забудову територій» [2].

Вирішення вищезазначених проблем, в першу чергу, пов'язане з удосконаленням передпроектного аналізу території, в розробці методичних рекомендацій щодо розміщення та планування житлової забудови на наливних територіях. Базуючись на результатах досліджень природи, одним із визначальних факторів при виборі території для розміщення житла є характеристика показників підземних вод, які утворюють аномальні процеси природного та містобудівного середовищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичною основою та науковим підґрунтям для проведення цього дослідження стали праці українських вчених-правознавців: В.І. Андрейцева, О.Ф. Андрійко, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, Є.О. Іванова, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, Ю.С. Шемшученка, А.П. Шеремета, М.В. Шульги, В.З. Янчука та інших.

Метою дослідження є визначення та аналіз основних методів здійснення державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови на намісних територіях.

Виклад основного матеріалу. Контроль як функція державного управління має свої засоби для досягнення управлінської мети. Ці засоби мають єдину мету з методами управління, які, у свою чергу, можна охарактеризувати як конкретні способи практичного здійснення державними органами завдань і функцій виконавчо-розпорядчої діяльності, що становлять якісний бік управління.

Щодо методів проведення контролю, то вони є практичною стороною його втілення в життя з метою виконання визначених державою завдань. Загальне визначення методів характеризує їх як сукупність правил дії, способів, знарядь, завдяки яким ми легше долаємо перепони, розв'язуємо теоретичні чи практичні проблеми.

Методи проведення контролю – це тактичні прийоми, які розробляються й застосовуються контрольними органами для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт. Як слушно зауважує О.Ф. Андрійко, перед органами контролю стоїть багато завдань – загальних і конкретних, головних і другорядних. Тому способи й прийоми контролю є різноманітними. Визначення методів контролю вказує на різноманітність їх застосування та залежність як від суб'єкта, так і від об'єкта контролю, орієнтацію на досягнення певної мети. Використання тих чи інших методів контролю визначається природою органу, що здійснює контроль, завданням, що стоять перед ним, видом контролю і його призначенням [3, с. 172].

Можна сказати, що методи діяльності державної інспекції як органу контролю виявляються лише у зв'язках, які виникають між державною інспекцією та підконтрольним об'єктом у процесі здійснення контролю. Зміст взаємозв'язків органу контролю і підконтрольного об'єкта визначає відповідний комплекс методів державного контролю.

Призначення методів державного контролю полягає в активізації діяльності підконтрольних суб'єктів, забезпеченні її результативності. Методи контролю повинні відповідати певним вимогам – бути ефективними, гнучкими й сприяти творчому підходу до здійснення контролю, забезпечувати відповідний вплив на об'єкт контролю. Методи – це певні засоби досягнення цілі, які, власне, нею і визначаються, тобто це засоби, прийоми, які застосовуються при здійсненні власне самого контролю (методи здійснення контрольних дій).

Методи державного контролю прийнято поділяти на загальні та спеціальні. До загальних методів можна віднести методи переконання і примусу, які найчастіше у своїй практиці використовують державні інспекції. Ці методи є універсальними, основними методами впливу на підконтрольний об'єкт. Послідовне застосування цих методів полягає у формуванні в посадових осіб підконтрольних об'єктів необхідної правосвідомості, створенні умов щодо попередження та припинення правопорушень, а в необхідних випадках притягнення до відповідальності за їх вчинення [4, с. 86].

Примус й переконання повинні реалізовуватись інспекцією лише в комплексі. Вони реалізуються через сукупність повноважень державної інспекції, через конкретні права й обов'язки посадових осіб цього органу.

Використання методу переконання справедливо вважається основним методом управлінського впливу державної інспекції. Його сутність полягає в здійсненні інспекторами систематичного впливу на свідомість і поведінку посадових осіб підконтрольних об'єктів з метою формування в людини переконання в необхідності добровільного дотримання земельного законодавства. Цей метод управління інспекція реалізує шляхом здійснення морального впливу на відповідних посадових осіб та громадян шляхом використання засобів масової інформації, залучення до проведення контрольних заходів представників громад-

ськості, надання методичної допомоги та ін. Тобто реалізація переконання не передбачає використання будь-яких обмежень щодо використання прав і свобод об'єкта контролю. У цьому виявляється соціальна цінність цього методу.

Метою методу адміністративного примусу є забезпечення законності в будь-якій галузі управління. За допомогою цього методу здійснюється вплив на діяльність підконтрольних об'єктів, який необхідний для забезпечення ними загальнообов'язкових для виконання правил, норм, припинення порушення, його наслідків, притягнення винного до відповідальності, його виправлення й перевиховання [5, с. 13]. У контексті державного контролю в галузі земельних ресурсів методи переконання і примусу є засобами виявлення порушень земельного законодавства за використанням та охороною земель і засобами цілеспрямованого впливу відповідних органів на стан законності в галузі охорони земельних ресурсів [6, с. 51].

Методи здійснення земельного контролю покликані забезпечити практичну реалізацію завдань контролю. Їх визначають як «підзавдання» контролю. Тому спеціальний контроль і діяльність спеціальних органів, що його здійснюють, вимагає таких методів, які б дали можливість перевірити відповідність діяльності чи стану контрольованої сфери, об'єкта, галузі встановленим нормам і правилам.

Так, спеціальні методи контролю є інструментом, що знаходиться в розпорядженні суб'єктів контролю, за допомогою якого вони і проводять свою контрольну діяльність. Така діяльність у галузі земельних ресурсів базується на принципі взаємодії контрольних органів з дійсністю і передбачає розуміння завдань органами контролю, які випливають з реальної ситуації і характеризуються конкретно обумовленими обставинами.

Сукупне застосування методів контролю спрямоване на ефективність та якість його здійснення, на реалізацію контрольних повноважень, які обумовлені компетенцією суб'єктів і здійснюються у певних формах.

Ряд дослідників державного контролю не проводять розмежування між методами і формами контролю, наприклад С.І. Хом'яченко [7, с. 63-67]. О.Ф. Андрійко, виділяючи форми державного контролю, керується вже відомим поняттям, за яким формою контролю є зовнішній вираз здійснюваних дій. Такий підхід, як вказує автор, допоможе об'єднати позиції попередніх дослідників, які в якості форм контролю виділяють перевірки, ревізії, заслуховування звітів тощо [3, с. 175].

Форми й методи контролю настільки близькі за своєю суттю, що буває важко провести точне їх розмежування. Методи показують, як саме, у яких формах державний контроль здійснюється різними органами в різних сферах. Вибір методів – це вибір певних засобів досягнення цілі. Наприклад, ревізія як одна з основних форм фінансового контролю застосовує документальний метод контролю.

Отже, контроль за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови є одним з видів спеціального земельного контролю, який, як було зазначено, має більш глибокий та цілеспрямований характер. Так, спеціальні органи, що його здійснюють, мають використовувати спеціальні методи, які б давали можливість впливати на стан законності в галузі охорони земельних ресурсів. Ст. 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [8] визначає шляхи здійснення цього контролю. На нашу думку, ці шляхи є методами здійснення контролю за використанням та охороною земель. Такими методами є: 1) проведення перевірок; 2) розгляд звернень фізичних і юридичних осіб; 3) участь у роботі комісій під час прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель; 4) розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель; 5) проведення моніторингу ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Кожен із зазначених методів має свої особливості в його застосуванні, але у своїй сукупності вони спрямовані на реалізацію конкретних завдань та досягнення єдиної мети.

Інспекторські перевірки є одним із найважливіших методів земельного контролю. Проведення перевірок передбачає, що посадовим особам, які її здійснюють, необхідно

вжити заходів з попереднього збору всієї можливої інформації про підконтрольний об'єкт, а також забезпечити надходження відомостей, що їх цікавлять у зв'язку з перевітками, з інших доступних джерел. Це досягається, зокрема, шляхом звернень громадян і працівників підконтрольних об'єктів, що перевіряються, повідомлення їх про місце і час перебування інспекторів, можливості передачі їм інформації, яка стосується порушень на підконтрольному об'єкті, направлення відповідних відомостей до інших компетентних державних органів.

Зазначимо, що головною метою здійснення інспекторських перевірок є дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадянами та юридичними особами земельного законодавства, виявлення земельних правопорушень та вжиття заходів щодо їх усунення.

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 лютого 2013 року № 132 було затверджено Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства [9].

Розгляд звернень громадян і юридичних осіб є ще одним методом земельного контролю, який водночас є механізмом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні земельним фондом. Він має настільки велике значення в державному управлінні, що його ставлять поруч з державним контролем і наглядом.

На відміну від контролю та нагляду, які здійснюють уповноважені на те органи, ініціатором перевірок дотримання земельного законодавства в цьому разі виступають не державні утворення, а громадяни, тобто фізичні особи. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року [10] передбачає право громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування тощо із зауваженнями, скаргами, пропозиціями. Звертаючись до компетентних органів із заявами та скаргами, громадяни сигналізують про несприятливу ситуацію, яка склалася, про виявлені ними порушення законності й дисципліни в земельній сфері, надаючи можливість уповноваженим державним органам розібратися в суті справи та притягти до відповідальності винних.

Під зверненням розуміють викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Отже, такі дії громадян можна назвати умовним контролем, що має на меті ті ж завдання, що й державні органи управління в земельній сфері. До того ж, право громадян на звернення за захистом своїх земельних прав є важливим засобом забезпечення, як законності та дисципліни в державному земельному управлінні в цілому, так і засобом забезпечення їх особистих прав і свобод.

До методів державного контролю за використанням та охороною земель законом віднесено також розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель. В чинному законодавстві України реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодіння і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем, а також встановлення на місцевості меж територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами виділяють в окреме завдання землеустрою [11, с. 96].

Землеустрій є важливим знаряддям, яким держава регулює земельні відносини, він є сферою практичної діяльності щодо організації раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів [12, с. 701]. Землеустрій має здійснюватися комплексно, з реалізацією таких функцій державного і самоврядного регулювання земельних відносин, як планування територій, ведення державного земельного кадастру, реєстрації прав на землю, оскільки землеустрій не може бути проведений без наявності відповідної планувальної документації, зазначеної у Законі України «Про планування і забудову територій» [2].

У системі землеустрою функціонують різні землевпорядні дії, зокрема розроблення прогнозів державних і регіональних програм використання та охорони земель, складан-

ня схем землеустрою та ін. Усі землевпорядні дії призначаються для вирішення питань раціонального використання земельних ресурсів, збереження, відновлення й підвищення родючості ґрунтів, охорони земель (разом з іншими природоохоронними заходами) та виконання інших завдань, визначених чинним законодавством України.

Принципи землеустрою базуються на першочерговому вирішенні природоохоронних завдань. У сфері охорони земель землеустрій має забезпечувати збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічну цінність природних і набутих якостей земель, поліпшувати природні ландшафти.

Важливого значення набуває питання землеустрою у вирішенні проблеми раціонального використання й охорони земель житлової та громадської забудови, оскільки в багатьох випадках вказані землі використовуються без науково обґрунтованих рекомендацій та інформації з ефективного використання й охорони земель.

На основі аналізу норм чинного ЗК України та інших нормативно-правових актів з питань землеустрою можна визначити такі стадії землеустрою: підготовка необхідної інформації та матеріалів; розробка проектів і прогнозів використання та охорони земель; складання проектів та іншої землевпорядної документації; розгляд і затвердження землевпорядної документації; винесення проектів, схем землеустрою на місцевість.

Важливим методом державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови є проведення моніторингу земель. Відповідно до ст. 191 ЗК України моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів [13, ст. 191].

У системі моніторингу земель проводиться збирання, опрацювання, передавання, збереження й аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки. Інформація, одержана при веденні моніторингу земель, є основним показником якості визначеним вимогам щодо придатності їх для вирощування сільськогосподарської продукції, курортно-рекреаційного та іншого цільового використання, а також оцінки можливого їхнього негативного впливу на здоров'я людини, окремі природні ресурси й довкілля в цілому.

Для ведення моніторингу земельних ресурсів рішенням відповідних органів виконавчої влади на всій території України створюється й функціонує мережа дослідних ділянок з метою проведення на них необхідних спостережень, вимірювань та обстежень екологічного стану земель, зміни показників корисних властивостей ґрунтів під впливом господарської та інших видів діяльності.

Основними завданнями моніторингу земель є: своєчасне виявлення змін стану земельного фонду, їхня оцінка, прогнозування та розробка рекомендацій щодо попередження й усунення негативних та небажаних наслідків будь-яких явищ та процесів; інформаційне забезпечення державного земельного кадастру, раціонального землекористування та землеустрою, контролю за використанням та охороною земель. Об'єктом моніторингу земель є всі землі України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання, які піддаються антропогенній дії, тобто залучені людиною в господарське або інше використання.

Інформація, яка одержана при веденні державного моніторингу земель, систематично та безоплатно надсилається органам виконавчої влади і місцевого самоврядування всіх рівнів для розроблення відповідних заходів і пропозицій, своєчасного прийняття рішень щодо поліпшення охорони земель та інших природних ресурсів, довкілля в цілому. З метою забезпечення одержання достовірної інформації щодо екологічного стану земель проводиться постійне оновлення планово-картографічних матеріалів.

Ведення моніторингу на сучасному етапі розвитку еколого-економічного та соціального розвитку суспільства є складовою частиною механізму інформаційного управління доквіллям і здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів і з питань екології та природних ресурсів.

Висновки. На підставі проведених наукових досліджень у сфері визначення методів здійснення державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови на наливних територіях автор дійшов таких висновків:

1. Державному контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови притаманні загальні й спеціальні методи його проведення. Поширені загальні методи контролю – переконання і примус, які використовуються також і земельними інспекціями, акцентують правоохоронний характер контрольної діяльності цих органів.

2. Поруч із загальними методами, які використовуються у галузі охорони та раціонального використання земельних ресурсів, застосовуються спеціальні методи, характерні для даного об'єкта контролю й закріплені чинним законодавством. Ними є проведення перевірок; розгляд звернень фізичних і юридичних осіб; участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію екологічно небезпечних об'єктів; розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель. Усі названі методи у своїй сукупності реалізують основні завдання земельного контролю.

3. До методів державного контролю за використанням та охороною земель законом віднесено також розгляд документації із землеустрою, пов'язаної з використанням та охороною земель. Важливим методом державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови є також проведення моніторингу земель.

4. Таким чином, для державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови, окрім загальних методів державного контролю, притаманні свої, спеціальні методи, які характерні для даного об'єкта контролю і закріплені чинним законодавством. Усі означені методи у своїй сукупності реалізують основні завдання земельного контролю.

Список літератури

1. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 34. – Ст. 343.
2. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 31. – Ст. 250.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Наукова думка, 2004. – С. 172.
4. Костилов В.В. Принципи контрольної діяльності державних інспекцій у соціальній сфері. // Вісник університету внутрішніх справ. – Харків, 2001. – № 14. – С. 86.
5. Коломосьць Т.О. Щодо питання визначення мети адміністративного примусу у публічному праві України. // Підприємство, господарство і право. – 2004. – № 1. – С. 13.
6. Коломосьць Т.О. Примус у земельному праві як складова адміністративного примусу у публічному праві України. // Влада. Людина. Закон. – 2004. – № 9. – С. 51.
7. Хом'яченко С.І. Правові форми здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. // Підприємство, господарство і право. – 2000. – № 12. – С. 63-67.
8. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 350.
9. Про затвердження Порядку планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання вимог земельного законодавства [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 лютого 2013 року № 132 / Міністерство аграрної політики та продовольства України // Режим доступу – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0412-13>.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
11. Вівчаренко О. Окремі аспекти правової охорони земель в Україні // Юридична Україна. – 2009. – № 10. – С. 96.
12. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В.І. Семчика. – К.: Ін Юре, 2007. – С. 701.
13. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

Стаття надійшла 24.05. 2016 р.

Д.И. Найда, соискатель

Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова

Кафедра гражданско-правовых дисциплин

Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ ЖИЛОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ЗАСТРОЙКИ НА НАМЫВНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Резюме

Статья посвящена определению методов государственного контроля за использованием и охраной земель жилой и общественной застройки на намывных территориях. Анализируются проблемы законодательного обеспечения государственного контроля за использованием и охраной земель. Определяются методы проведения контроля как тактические приемы, которые разрабатываются и применяются контрольными органами для достижения цели, осуществления необходимого влияния на подконтрольный объект. Осуществляется классификация соответствующих методов.

Ключевые слова: методы государственного контроля; земли жилой и общественной застройки; намывные территории.

D.I. Nayda, Applicant

Odessa I.I. Mechnikov National University

the Department of Civil Law Disciplines

Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

METHODS OF IMPLEMENTATION OF STATE CONTROL OVER THE USE AND PROTECTION OF LANDS OF RESIDENTIAL AND PUBLIC BUILDINGS ON ALLUVIAL TERRITORIES

Summary

The article is devoted to defining methods of state control over the use and protection of lands of residential and public buildings on the alluvial areas. The author analyzes the issues of legislative support of state control over the use and protection of lands. Methods of carrying out control tactics that have been developed and applied to the control bodies to achieve the goal and implement the necessary influence on the controlled object are defined. Appropriate methods are classified.

Key words: methods of state control; land residential and public buildings; the alluvial territory.