

УДК 332.33 : 528.44

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ ЯК МЕХАНІЗМ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА ТЕРИТОРІЇ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Ю.С. Хавар

кандидат технічних наук
доцент кафедри кадастру територій

Ю.П. Губар

кандидат технічних наук
доцент кафедри кадастру територій

В.М. Сай

кандидат технічних наук
доцент кафедри кадастру територій

Л.В. Винарчик

старший викладач кафедри кадастру територій

Національний університет «Львівська політехніка»

Представлено дослідження державного контролю за використанням та охороною земель на території Львівської області. Розроблено схеми складових елементів державного контролю, організаційної структури підпорядкованості Управління контролю за використанням та охороною земель, передумови його здійснення. Проаналізовано основні види правопорушень земельного законодавства, які переважають на території Львівщини.

Ключові слова: державний контроль, охорона земель, управління земельними ресурсами, порушення земельного законодавства.

Державний контроль за використанням та охороною земель є не лише самостійним видом діяльності, до змісту якої входять збирання інформації про той чи інший об'єкт та її опрацювання, а й певним механізмом ефективного управління земельними ресурсами, гарантією їхньої охорони та способом забезпечення законності в державному нагляді за використанням та охороною земель.

Відповідно до Земельного кодексу України [1], контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами земельного законодавства України.

Правові, економічні й соціальні основи організації державного контролю визначаються Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [2] та відбуваються шляхом здійснення перевірок, спостережень, обстеження, інвентаризації, інспектування, розгляду звернень юридичних і фізичних осіб, розгляду документації із землеустрою, пов'язаного з використанням та охороною земель.

Теоретичні та практичні засади здійснення державного контролю у сфері використання та охорони земель представлено в досліджен-

нях вітчизняних вчених Г. Атаманчука, В. Андрейцева, В. Гаращука, М. Вебера, Г. Балюка, Б. Данилишина, Д. Добряка, А. Мартина, Л. Новаковського, П. Саблука, О. Сушинського, А. Третяка, Р. Тринька, А. Шворака, М. Хвесика та інших. У наукових працях В. Будзяка, О. Гугорова, І. Бистрякова, О. Митрофанова, В. Семчика та інших розроблено системний підхід щодо здійснення державного контролю за використанням і охороною земель в умовах приватної власності на землю.

Проте проведений аналіз сучасних наукових публікацій торкається лише окремих аспектів, що стосуються цієї проблематики. Оптимізація застосування державного контролю за використанням та охороною земель вивчена недостатньо й потребує поглибленого аналізу.

Головна мета наших досліджень — проаналізувати здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на території Львівської області та представити основні переважаючі види правопорушень земельного законодавства в межах області.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 482 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» внесено зміни до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картогра-

фії та кадастру, затвердженого постановою Кабміну України 14.01.2015 р. за № 15, де визначено, що Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [3].

На рис. 1 представлено організаційну структуру підпорядкованості та підзвітності органів, які уповноважені здійснювати контроль за використанням та охороною земель.

Отже, в розрізі адміністративно-територіальних одиниць державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють Управління контролю за використанням та охороною земель відповідно до своїх повноважень.

Схематично складові елементи системи здійснення державного контролю зображено на рис. 2.

Передумови здійснення державного контролю за дотриманням вимог земельного законодавства наведено на рис. 3.

Рішення про проведення перевірки дотримання вимог земельного законодавства приймається у формі наказу, підписаного начальником Управління контролю за використанням та охороною земель. Сам проект наказу готується та подається структурними підрозділами за дорученням керівника чи особистою ініціативою державного інспектора [4].

Підставами для проведення перевірки дотримання вимог земельного законодавства можуть бути звернення фізичних та юридичних осіб, листи органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо. Маючи за-

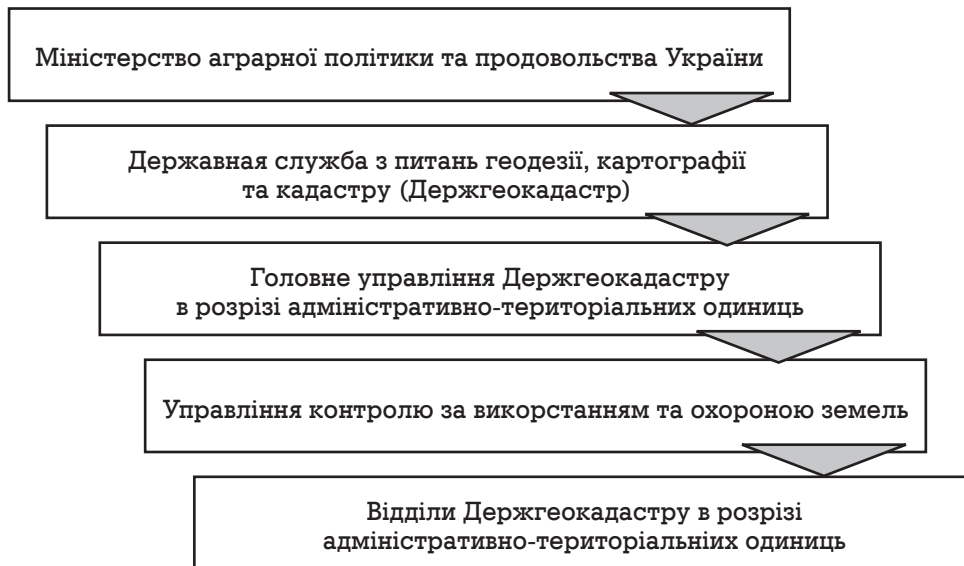


Рис. 1. Організаційна структура підпорядкованості Управління контролю за використанням та охороною земель

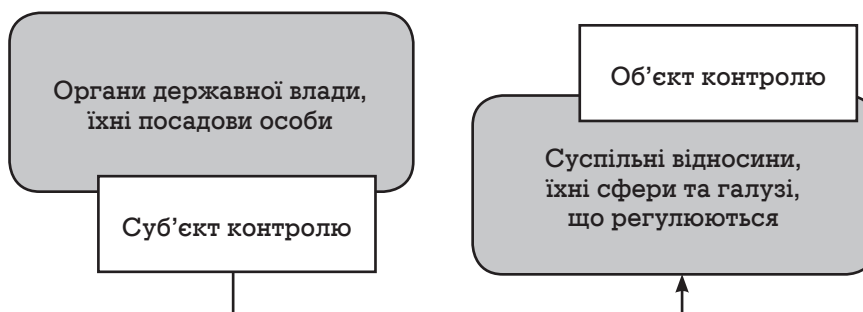


Рис. 2. Складові елементи державного контролю

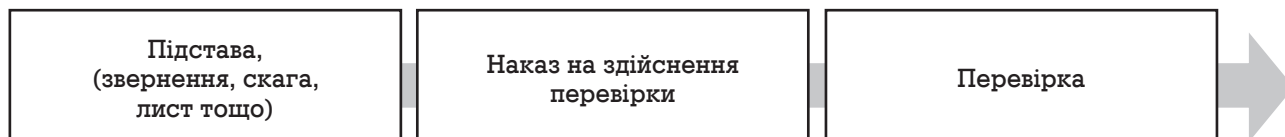


Рис. 3. Передумови здійснення контролю за використанням та охороною земель

реєстрований та підписаний Головним управлінням Держгеокадастру у Львівській області Наказ «Про здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності», в якому визначено шлях здійснення державного контролю, інспектор проводить перевірку.

Перед проведенням державного контролю за використанням та охороною земель слід володіти такими даними щодо об'єкта перевірки:

- відомостями, отриманими з Державного земельного кадастру про земельні ділянки, в тому числі щодо категорії земель;
- інформацією про правовий статус земель відповідно до статистичної звітності;
- інформацією про особу, яка є власником земельної ділянки чи землекористувачем;
- інформацією щодо відповідності прийнятих рішень органами місцевого самоврядування вимогам генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації схем землеустрою тощо.

Пріоритетними об'єктами для проведення державного контролю визначено землі запасу, резервного фонду, які не надані у власність чи користування, землі, які винесено на земельні аукціони, землі державної власності та землі, надані в оренду.

Державні інспектори здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель у присутності власників земельних ділянок чи землекористувачів або уповноважених ними осіб. Особи, які вчинили правопорушення, мають бути присутні при перевірці.

Якщо вище перераховані особи відсутні, то Акт перевірки дотримання вимог земельного законодавства за об'єктом — земельною ділянкою направляється власникові (користувачу) рекомендованим листом для ознайомлення.

При здійсненні самої перевірки державний інспектор має виконати ряд правових дій (рис. 4).

Проаналізуємо основні види робіт щодо державного контролю за використанням та охороною земель. При здійсненні державного контролю перевіряється дотримання вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, а також достовірність інформації про наявність та використання земель, ведення їх державного обліку та реєстрації. Перевіряється виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту при проведенні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, якщо вони пов'язані з порушенням ґрунтового покриву. Уповноважені органи контролюють своєчасне проведення рекультивативних порушених земель



Рис. 4. Схема здійснення державного контролю за використанням та охороною земель державним інспектором

в обсягах, передбачених відповідним робочим проектом землеустрою. Перевіряється дотримання вимог земельного законодавства під час укладання цивільно-правових угод, надання в користування, в тому числі в оренду, передачі у власність, вилучення (викупу) земельних ділянок [2].

При набутті й реалізації права на землю органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи мають дотримуватися вимог чинного земельного законодавства. Суттєвим порушенням є недотримання правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, руйнування захисних насаджень і межових знаків та нехтування власниками й користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою.

Шляхом перевірок контролюється здійснення передбачених відповідними робочими проектами землеустрою заходів щодо захисту земель від водної та вітрової ерозії, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що негативно впливають на стан земель.

Чинним земельним законодавством передбачено покарання за псування власниками та користувачами земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, бур'янами, дрібноліссям [5].

При здійсненні державного контролю виявляються порушення дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та їх використання відповідно до цільового призначення, а також порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Уповноважена особа виявляє земельні ділянки, яким заподіяна шкода внаслідок їх самовільного зайняття чи використання не за цільовим призначенням, розраховує розмір цієї шкоди та вживає всіх заходів щодо її відшкодування в установленому законодавством порядку [6].

Розглянувши основні випадки здійснення державного контролю, можемо сказати, що саме інспектор має надавати Держгеокадастру матеріали і пропозиції щодо поліпшення екологічного стану земель, їх раціонального використання та охорони, а також підвищення родючості ґрунтів. Безпосередньо під час здійснення державного контролю посадові особи складають акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель, розглядають, відповідно до законодавства, справи про адмі-

ністративні правопорушення, а також подають в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Видають обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель, а також зобов'язують винних осіб приводити земельні ділянки в попередній стан та відшкодувати збитки, завдані власникові земельної ділянки. Викликають громадян, у тому числі посадових осіб, для отримання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства. Сприяють органам прокуратури та органам досудового розслідування шляхом надання їм Актів перевірок та інших матеріалів про вчинки, в яких вбачаються ознаки злочину.

Наказ Головного управління Держгеокадастру у Львівській області щодо здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності вважається виконаним лише тоді, коли реалізовано всі заходи реагування. Про виконання цього наказу відповідальний виконавець подає доповідну записку на ім'я керівника Управління контролю за використанням та охороною земель.

Проаналізуємо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на території Львівської області (рис. 5).

Державні інспектори в 2017 р. провели ряд перевірок щодо дотримання вимог земельного законодавства органами місцевого самоврядування та виконавчої влади при використанні земель громадської та житлової забудови та природно-заповідного фонду.

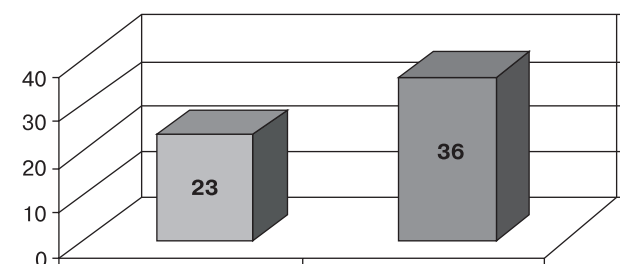
Результати проведення державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення державної власності та земель, які надані для потреб, пов'язаних з користуванням надрами у Львівській області, представлено на рис. 6.

При прийнятті рішень, розпоряджень сільськими радами Золочівського, Старосамбірського, Турківського, Жовківського, Пустомитівського, Стрийського районів, Винниківською, Стрийською, Червоноградською, Львівською та Яворівською міськими радами, Жовківською, Радехівською, Золочівською районними адміністраціями було перевірено 3393 рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і виявлено 184 рішення, прийняті з порушенням вимог чинного законодавства. За всіма цими рішеннями, виданими з порушеннями, були надіслані клопотання про приведення їх у відповідність до норм діючого законодавства.

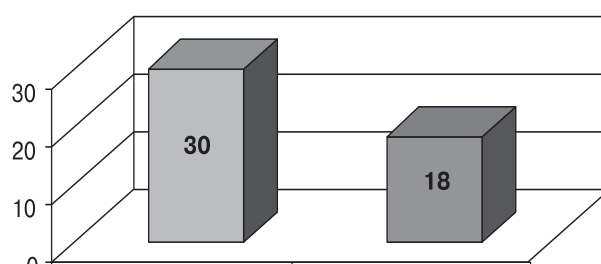
Контроль за дотриманням земельного законодавства під час прийняття рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування	Контроль за дотриманням земельного законодавства щодо природно-заповідного фонду	Контроль за дотриманням земельного законодавства щодо громадської та житлової забудови
3393 <i>Рішень</i>	3 <i>Об'єкта</i>	3 <i>Об'єкта</i>
184 <i>Порушення</i>	2 <i>Порушення</i>	5 <i>Порушень</i>

Рис. 5. Здійснення державного контролю у Львівській області

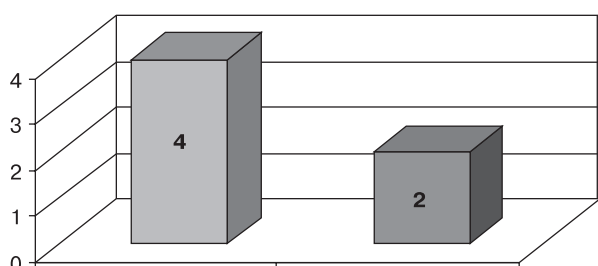
Джерело: сформовано авторами за даними Головного управління Держгеокадастру у Львівській області.



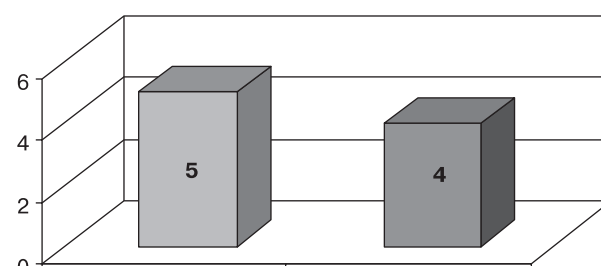
Землі с/г призначення державної власності (землі запасу та резервного фонду), які не надані у власність чи користування (оренду)



Землі с/г призначення державної власності, право на які встановлено та які виставлено на аукціон



Використання земель для потреб, пов'язаних із використанням надрами
 — проведено перевірок;



Землі с/г призначення державної власності, які перебувають у постійному користуванні державних підприємств, що належать до сфери управління НААН України
 — виявлено порушень

Рис. 6. Проведення державного контролю за використанням та охороною земель у Львівській області

Джерело: сформовано авторами за даними Головного управління Держгеокадастру у Львівській області.

На рис. 7 зображено перевірки на землях сільськогосподарського призначення державної власності, які не надані у власність, користування (оренду) на території сільських рад Львівської області.

На землях сільськогосподарського призначення державної власності, які не надані у власність чи користування (оренду) на території сільських рад Львівської області, було проведено 23 перевірки на площі 24 663,4471 га

і виявлено 36 порушень земельного законодавства на площі 999,8348 га. Видано 17 приписів на усунення порушень на площі 515,43 га, складено 18 протоколів на площу 518 га, винесено 9 постанов про адміністративні стягнення на загальну суму 4760,00 грн та нараховано шкоду в сумі 95 542,16 грн. Усі штрафи та шкоду порушники оплатили.

На рис. 8 наведено кількість перевірок та порушень на землях, права на які виставлено на аукціон.

Усього було проведено 30 перевірок на площі 2144,2129 га та виявлено 18 порушень земельного законодавства на площі 489,491 га. Видано 13 приписів на усунення порушень на площі 225,5 га, складено 13 протоколів на площу 225,5 га, винесено 12 постанов про адміністративні стягнення на загальну суму 4590,00 грн, а також нараховано шкоду в сумі 260 695,73 грн. Порушники оплатили штрафи на суму 3570,00 грн та шкоду на суму 156 077,73 грн.

На землях сільськогосподарського призначення державної власності, які перебувають у постійному користуванні п'яти державних підприємств, також проводились перевірки. Зокрема, на території одного дослідного господарства виявлено самовільне зайняття земельної ділянки та встановлення огорожі, про що було складено Акт перевірки й накладено адміністративне стягнення на суму 340,00 грн та розмір шкоди, завданої державі на суму 20 190,98 грн.

Під час перевірки іншого дослідного господарства було виявлено суттєві порушення в процесі виготовлення технічної документації, а саме — відсутність дозволу на виготовлення технічної документації, а також її затвердження.

Основними порушеннями, виявленими під час здійснення перевірок вищевказаних державних підприємств, є використання земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без відповідних проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Це призводить до неконтрольованого та агресивного використання особливо цінних земель сільськогосподарського призначення, погіршення стану та родючості ґрунтів, що підтверджуються відповідними агрохімічними обстеженнями.

Державний контроль використання земель для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, було здійснено чотири перевірки на загальній площі 372,0309 га, виявлено два порушення на площі 0,053 га, видано один припис, складено протокол та винесено постанову про

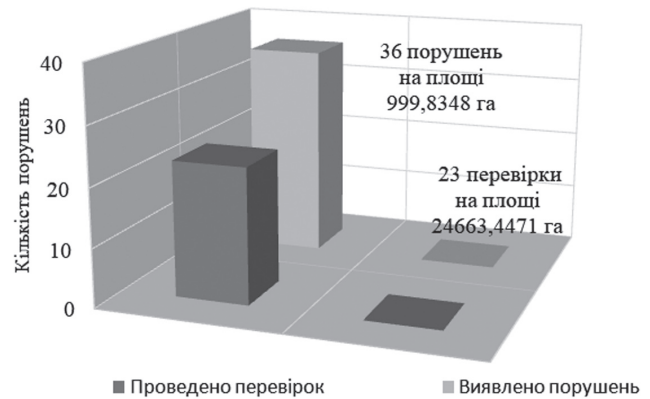


Рис. 7. Проведені перевірки та виявлені порушення на землях сільськогосподарського призначення державної власності, які не надані у власність чи користування (оренду) на території сільських рад Львівської області
Джерело: сформовано авторами за даними Головного управління Держгеокадастру у Львівській області.

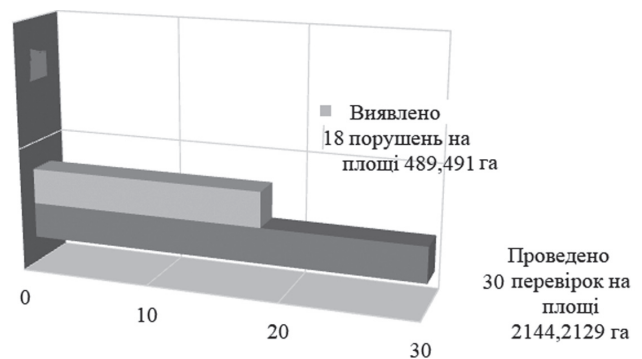


Рис. 8. Поведені перевірки та виявлені порушення на землях сільськогосподарського призначення державної власності, право на які виставлено на аукціон
Джерело: сформовано авторами за даними Головного управління Держгеокадастру у Львівській області.

стягнення адміністративного штрафу на суму 170 грн, а також нараховано шкоду на суму 793,05 грн.

Ці перевірки були плановими і проводилися в обов'язковому порядку. До того ж Управління контролю за використанням та охороною земель здійснені й позапланові перевірки.

У цілому на території Львівської області було проведено 150 перевірок дотримання вимог земельного законодавства на площі 41 296,924 га, з них виявлено 116 порушень на площі 1516,958 га.

Також винесено 75 Постанов про адміністративні стягнення на суму 31 145,00 грн, з них сплачено 26 265,00 грн. Нараховано шкоди на суму 1 191 042,79 грн, з них сплачено 375 463,12 грн.

За результатами перевірок дотримання вимог чинного законодавства було накладено адміністративні порушення на суму 28 475,00 грн, з них сплачено 20 825,00 грн, та нараховано шкоди на суму 823 445,40 грн, з них сплачено 118 850,76 грн.

Проаналізувавши основні види порушень на території Львівської області, можемо сказати, що найпоширенішими з них є самовільне зайняття земельних ділянок, що становить 74%, невиконання вимог припису — 11, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням — 5, забур'янення — 5, зняття поверхневого (родючого) шару ґрунту без спеціального дозволу — 4, знищення межових знаків — 1%.

У розрізі адміністративно-територіальних утворень Львівської області порушення земельного законодавства найчастіше виявляються на землях сільськогосподарського призначення та землях житлової та громадської забудови.

Порушення дотримання вимог земельного законодавства на землях промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення трапляються на території Дрогобицького, Стрийського, Миколаївського, Золочівського, Кам'янка-Бузького районів та у м. Львові. На землях водного фонду — у Самбірському та Радехівському районах. На землях лісогосподарського призначення — у Старосамбірському районі та м. Львові.

При здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель у м. Червонограді було виявлено випадки самовільного зайняття земельної ділянки історико-культурного призначення.

Правовими наслідками виявлення порушень дотримання вимог земельного законодавства при здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель є притягнення винних осіб до адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності [1]. Правової норми, що передбачає дисциплінарну відповідальність за земельні правопорушення, немає, однак на практиці мають місце дисциплінарні проступки з питань використання та охорони земель. За скоєння дисциплінарного проступку винні особи притягаються до дисциплінарної відповідальності згідно з вимогами Кодексу законів про працю України [7].

ВИСНОВКИ

Земля посідає важливе місце в усіх сферах економіки, тому її раціональне використання

та охорона гарантується та регламентується Основним Законом України [8]. Визначальними чинниками підвищення ефективності державного контролю за використанням та охороною земель є вирішення проблем його організації, чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері контролю за використанням та охороною земель, їх взаємодії з іншими правоохоронними органами при виявленні правопорушень та здійснення ними профілактичних заходів щодо уникнення порушень земельного законодавства.

Реорганізація земельних відносин в Україні актуалізує пошук шляхів вирішення проблем раціонального використання земель та дотримання максимальної законності щодо реалізації права власності на землю. Зрозуміло, що зміна особливостей земельних відносин впливає і на зміну державного управління земельними ресурсами, особливо реалізуючи функції контролю за їх використанням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — С. 27.
2. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» / Відомості Верховної Ради України. — 2003 р. — № 39. — С. 350.
3. Державний контроль за використанням та охороною земель [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://land.gov.ua/icat/derzhavnyi-kontrol-za-vykorystanniam-ta-okhoronoiu-zemel/> — Заголовок з екрана.
4. Нові повноваження інспекторів Держгеокадастру [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://buhgalter911.com/uk/news/news-1027885.html/> — Заголовок з екрана.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 10. — Ст. 108.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу» від 25.07.07 р. № 963.
7. Кодекс законів про працю України // Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.1971. — 1971, додаток до № 50, С. 375.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.