

УДК [349.4 + 351:332.2/3] (476)

Д.И. КОЖЕМЯКО

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Настоящая статья посвящена всестороннему исследованию государственного контроля в области использования и охраны земель. В статье отражены сущность и основные задачи контроля в области использования и охраны земель, предложены некоторые меры по совершенствованию механизма государственного контроля в земельных отношениях.

Рассматриваемые проблемы недостаточно исследовались в юридической литературе, особенно применительно к земельным правоотношениям в Республики Беларусь. За период проведения земельной реформы система органов, осуществляющих контроль за использованием и охраной земель, и содержание этой деятельности существенно изменились. Действующее в этой области законодательство, которое формировалось еще в начальный период проведения земельной реформы, не отвечает современным требованиям правового регулирования земельных отношений. Практическая важность этих проблем заключается в необходимости разработать пути выявления и устранения возросшего количества земельных правонарушений, связанных с использованием и охраной земель.

Государственный контроль за использованием и охраной земель является важным звеном в системе государственного управления в сфере землепользования. Он, с одной стороны, является средством выявления нарушений тех регулирующих предписаний, которые издают различные государственные органы. С другой стороны, такой контроль позволяет обеспечить обратную связь в процессе управления, выявить те направления в деятельности государственных органов, где (в силу частых нарушений, т.е. неэффективности) требуются несколько иные формы и методы регулирования.

Государственному контролю за использованием и охраной земель посвящена глава 30 Кодекса Республики Беларусь о земле (ст. ст. 139-140), а также глава 15 Закона Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" от 26 ноября 1992 года (ст. ст. 86-90) [1], [2].

Государственный контроль за использованием и охраной земель характеризуется всеобщностью и постоянством. Он охватывает все категории земель земельного фонда, касается всех землевладельцев и землепользователей. Контроль не ограничен какими-либо сроками, он осуществляется постоянно.

Контроль в области использования и охраны земель выполняет ряд функций: предупредительную, информационную и карательную. Роль предупредительной функции заключается в том, что субъекты, в отношении которых осуществляется контроль, зная о возможной проверке соблюдения ими требований экологического законодательства, заинтересованы в позитивном правоприменении и соблюдении требований законодательства. Информационная функция выражается в том, что в ходе контроля соответствующие лица собирают разнообразную информацию о природоохранной деятельности субъектов. Карательная функция проявляется в применении к нарушителям экологических требований соответствующих санкций по результатам проверок соблюдения законодательства [3].

За время реформ 90-х гг. основные задачи земельного контроля не претерпели существенных изменений (соблюдение законодательства и установленных режимов использования земель, их качественное состояние и предотвращение захламления, недопущение их самозахвата, выявление, пресечение и предупреждение совершенных физическими и юридическими лицами нарушений законодательства в области охраны земель и т.п.). Естественно, что в настоящее время приходится контролировать соблюдение требований законодательства и при совершении большого количества сделок с земельными участками, но это лишь несколько изменяет характер контроля: он и ранее охватывал процедуры предоставления земли, своевременность возврата участков, переданных во временное пользование и т.п.

Вместе с тем осуществление государственного земельного контроля в современных условиях сопряжено с рядом вопросов, отчасти уже решенных, отчасти требующих решения. Выделим наиболее важные:

1) процессуально-правовые (наличие норм, регламентирующих задачи контроля и действия проверяющих лиц);

2) межотраслевой характер контроля, обусловленный многофункциональным значением земли (средство производства, операционно-пространственный базис, компонент природного комплекса, имущественный объект);

3) общегосударственная реорганизация органов контроля и надзора. Рассмотрим эти особенности подробнее.

Сложившаяся в 90-е гг. система контроля за использованием и охраной земель имела недостатки (свойственные и другим контрольно-надзорным службам того времени). В частности, можно отметить избыточность функций и недостаточно четкое разделение объектов контроля между контролирующими службами, а также определенную "закрытость" деятельности земельных органов для тех, кого они проверяют.

На основании Положения о государственном контроле за использованием и охраной земель от 26 марта 1993 года контрольные функции возложены на Советы депутатов и землеустроительные органы, органы прокуратуры, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, его органы на местах, органы санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения, Министерства архитектуры и строительства и его органы на местах, Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь, соответствующие его отделы в областях [4].

Контрольную деятельность вышеназванных органов можно разделить на две части. Первая содержит элементы контроля за использованием и охраной всех категорий земель. Вторая отражает специфику контроля применительно к каждой из категорий земель (особенно в отношении сельскохозяйственных угодий). Контрольные органы проводят проверки ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель, своевременности возврата земель, предоставленных во временное пользование. Они обследуют фактическое использование земель.

В отношении земель несельскохозяйственного назначения направлениями государственного контроля являются:

– проверка соблюдения требований законодательства при размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию объектов с тем, чтобы исключить их вредное воздействие на состояние земель;

– контроль за снятием, сохранением и использованием плодородного слоя почвы хозяйствующими субъектами при проведении работ, связанных с нарушением земель, а также за своевременной и качественной рекультивацией и приведением их в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, за рекультивацией земель, отведенных во временное пользование для добычи полезных ископаемых и торфа, строительства и других целей.

– проверка своевременности и качества мероприятий по защите почв от загрязнения отходами производства, химическими веществами, иной порчи [5].

Должностным лицам землеустроительной службы предоставлены следующие полномочия, закрепленные в Положении о государственном контроле за использованием и охраной земель:

– давать землевладельцам, землепользователям и собственникам обязательные для исполнения указания по вопросам охраны и использования земельных участков по целевому назначению;

– приостанавливать агротехнические и лесомелиоративные работы, вносить в соответствующие органы предложения о приостановлении дорожного, гидротехнического и иных видов строительства, разработки полезных ископаемых,

проведение изыскательских и других работ, осуществляемых с нарушениями действующих норм и правил, что может привести к эрозии, засолению, заболачиванию и другим процессам, снижающим плодородие почв, а также к уничтожению плодородного слоя почв;

– согласовывать проекты гидротехнических сооружений, мелиораций земель, планировки и застройки населенных пунктов, а также других проектов, в которых предусматривается исключение земель из сельскохозяйственного оборота;

– вносить в установленном порядке представления о прекращении права пользования (в том числе на условиях аренды) земельными участками, о прекращении права частной собственности на земельные участки в соответствующих случаях;

– запрашивать у соответствующих органов необходимые материалы и получать сведения по вопросам охраны земель;

– принимать участие в приемке в эксплуатацию мелиорированных, рекультивированных земель, защитных лесонасаждений, противозерозийных гидротехнических сооружений и других объектов, строящихся в целях повышения плодородия и охраны земель;

– привлекать должностных лиц и граждан, виновных в нарушении земельного законодательства, к административной ответственности, если эти нарушения не влекут уголовной ответственности [6].

Если сравнивать с российским законодательством, то у наших соседей действует более новое Положение “О государственном земельном контроле” (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2002 № 833) [7]. В новом Положении появились нормы, защищающие правомерные интересы проверяемых лиц. В частности, указанные лица в обязательном порядке должны быть ознакомлены с актами, составляемыми по результатам проверок. Норма о посещении организаций и объектов и обследовании земельных участков, находящихся в собственности, владении, пользовании и аренде содержит прямое указание на то, что такое посещение осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в том числе прямо упоминается Федеральный Закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” [8].

При этом сами контрольные мероприятия осуществляются в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в установленном порядке, на основании предписания (распоряжения) руководителя органа, осуществляющего государственный земельный контроль, с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан. Причем плановые проверки в отношении каждого земельного участка проводятся не чаще одного раза в 2 года. Что касается внеплановых проверок, то они проводятся в двух случаях:

1) для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;

2) при обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие земельных правонарушений (выявленных самими государственными инспекторами или полученными от иных лиц).

На наш взгляд, эти требования желательны отразить и в белорусском законодательстве. Положение “О государственном контроле за использованием и охраной земель”, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь 26 марта 1993 года № 182, не в полной мере отражает современные требования.

Что же касается земель вне населенных пунктов, в первую очередь, используемых в сельскохозяйственном производстве, то при осуществлении контрольных функций необходимо учитывать следующие обстоятельства:

1) земельный участок, используемый для производства сельскохозяйственной продукции, – это территория, на которую распространяются права различных лиц (т.е. необходим контроль за тем, обладает ли землепользователь необходимыми правами и квалификацией);

2) в процессе сельскохозяйственного производства изменяется уровень плодородия (т.е. необходим контроль за процессами обработки почв, внесения средств химизации и т.п.);

3) почва – это важнейший компонент природного комплекса (т.е. необходим контроль за процессами взаимодействия почвы с различными природными средами);

Представляется, что существующая система контролирующих органов охватывает все эти аспекты (три блока контрольных мероприятий: земельный, сельскохозяйственный, природоохранный).

Требуется решения и такая проблема государственного земельного контроля, как общая трансформация органов контроля и надзора, ее можно охарактеризовать следующим образом.

Действующее законодательство не достаточно четко разграничивает компетенцию органов, осуществляющих государственное управление и государственный контроль в области использования и охраны земель. Следует разграничить полномочия при осуществлении контрольных функций между республиканскими органами исполнительной власти и местными органами исполнительной власти. Основным направлением решения этой задачи, судя по всему, является передача ряда республиканских государственных контрольных функций и полномочий органам местной исполнительной власти с учетом возможности и целесообразности осуществления соответствующих функций.

На наш взгляд, очень важно реализовать принцип “разделения властей” внутри самой контрольной системы, т.е. разделение органов государственного земельного контроля на органы, осуществляющие контроль за соблюдением общеобязательных требований, норм и правил, и органов, осуществляющих “индивидуальное правоприменение”. Другой стороной такого “разделения” должно стать придание органам, осуществляющим государственный земельный контроль, статуса самостоятельных органов исполнительной власти (т.е. разделение существующих в настоящее время структур, исходя из выполняемых ими функций – правоустанавливающих, правоприменительных, контрольных).

Проведение непосредственно контрольных мероприятий должно осуществляться уполномоченными инспекторами, являющимися государственными служащими. Тогда как вопросы проведения экспертиз и исследований, требующих специальных научно-технических познаний, следует рассматривать как деятельность, обеспечивающую земельный контроль (соответственно, указанная деятельность не является непосредственно государственным земельным контролем). Например, аналитический (лабораторный) контроль является составной частью государственного контроля в области охраны окружающей среды и осуществляется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальными органами. С этой целью организованы лаборатории аналитического контроля, которые являются структурными подразделениями соответствующих гор(рай)инспекций природных ресурсов и охраны окружающей среды и подчиняются начальникам этих инспекций [3]. Не допустимо, чтобы один орган и осуществлял государственный земельный контроль, и одновременно производил анализ о соответствии или несоответствии взятых проб установленным нормативам.

В завершение можно отметить, что основным отличием контрольной функции в условиях рынка от дореформенного периода является то, что сейчас приходится контролировать действия самостоятельных лиц, преследующих свои (зачастую отличные от общества) интересы (т.е. контроль должен быть более жестким). Но при этом действия государственных контролеров не должны мешать правомерной хозяйственной деятельности указанных лиц [9].

В сфере сельскохозяйственного землепользования это противоречие, кроме того, усложняется особенностями земли (необходимость ее рационального использования в интересах общества, сохранение для будущих поколений, обеспечение продовольственной безопасности страны). Все это требует соответствующей реорганизации органов, осуществляющих государственный земельный контроль. При такой реорганизации следует учитывать общую тенденцию при изменении контролируемых структур, применяемых ими форм и методов контроля в самых различных сферах экономики и общественной жизни, и в обязательном порядке учитывать особенности земли, как уникального социально-эколого-экономического объекта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 г. № 226-З, в ред. Закон Республики Беларусь от 8 мая 2002 г. № 99-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 55, 2/848.
2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г., в ред. Закона от 17.07.2002. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1993. № 1. Ст. 1 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85.
3. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года "Об охране окружающей среды" в редакции Закона от 17 июля 2002 года / Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро, Т.И. Макарова; науч. ред. Е.В. Лаевская, Т.И. Макарова. – Мн.: Тоник, 2005. – 272 с.
4. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 1993 г. № 182, с изменениями и дополнениями от 25 февраля 1994 года № 107. (СП Республики Беларусь, 1994 г., № 7, ст.89 <С29400107>) "Об утверждении положения о государственном контроле за использованием и охраной земель".
5. *Станкевич, Н.Г.* Земельное право: Учеб. пособие / Н.Г. Станкевич. – Мн.: Книжный дом, 2003. – С. 544.
6. Об утверждении Порядка работы землеустроительных органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по привлечению должностных лиц и граждан, виновных в нарушении земельного законодательства, к административной ответственности. Приказ Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь от 1.03.1994 № 12.
7. Положения "О государственном земельном контроле" (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 № 833).
8. Федеральный Закон Российской Федерации 8 августа 2001 года № 134 "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", (в ред. Федеральных законов от 30.10.2002 № 132-ФЗ, от 10.01.2003 № 17-ФЗ, от 01.10.2003 № 129-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 02.07.2005 № 80-ФЗ).
9. *Липски, С.А.* О трансформации функций государственного земельного контроля / С.А. Липски // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование". 2003. – № 3-4 (16-17).