

РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.415

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

Бондар О.Г., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та організаційно-правових аспектів здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів громадськими інспекторами сільського господарства.

Ключові слова: громадський контроль, Держсільгоспінспекція, громадські інспектори сільського господарства, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Земельний кодекс України.

Бондарь О.Г. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена исследованию теоретических и организационно-правовых аспектов осуществления общественного контроля в сфере земельных ресурсов общественными инспекторами сельского хозяйства.

Ключевые слова: общественный контроль, Госсельхозинспекция, общественные инспекторы сельского хозяйства, Кодекс Украины об административных правонарушениях, Земельный кодекс Украины.

Bondar' O.G. LEGAL ADJUSTING OF REALIZATION OF PUBLIC INSPECTION IS IN THE FIELD OF THE LANDED RESOURCES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is sanctified to research of theoretical and legal aspects of realization of public inspection in the field of the landed resources by the public inspectors of agriculture.

Depending on the subject of control there are distinguished state, municipal and public control. State and public control in land resources manifests through the activities of the two components of public authority – of state and local governments.

According to Muzychuk A.M. social control is a mechanism of participation of non-state actors in public affairs. His entities can not interfere in the professional activities of state bodies and small volume of control powers necessitates the introduction of legislative turnover of such terms as "public oversight".

According to Russian scholar Mashtakova E.A. says, the task of social control is to prevent the action of controlled entities beyond the law and order, to prevent possible deviations from the goals and interests of society and its subjects, and case of these deviations to eliminate their negative effects.

Analysis of the suitability of existing legislation for the widespread introduction of various forms of social control suggests a lack of elaborated it's theoretical framework and, therefore, their absence in the law. In particular, such forms of social control as public hearings, public analysis, public participation in the collegial bodies under government at all (with rare exceptions) do not have the legal and procedural support.

As is known, after the administrative reform functions of control in the sphere of land was assigned to the newly formed executive body – the State Agricultural Inspection.

The Public Council under the State Inspectorate for Agriculture was created for public control of land resources to establish its effective interaction with the public, to take account of public opinion in the formulation and implementation of state policy in the field of control and surveillance in agriculture. Also, the law provides for public inspection activities in the field of agriculture land resources (Article 255 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, Art. 190 of the Land Code of Ukraine).

Local inspectors agriculture are the persons intended in due course who according to the law of the land exercise public control over lands' use and protection.

State Agriculture Inspectorate Ukraine must urgently in due course develop and approve the Regulation on public inspectors of agriculture to adjusted regulation of inspectors.

Key words: public inspection, State inspection of agriculture of Ukraine, public inspectors of agriculture, Code of Ukraine about administrative crimes, Landed code of Ukraine.

Здійснення державного контролю за земельними ресурсами, як з боку органів виконавчої влади, так і з боку органів місцевого самоврядування завжди викликав інтерес дослідників.

Особливо актуальним воно стає тоді, коли наукові дослідження втілюються у життя прийняттям відповідних рішень державних органів.

Питанням контролю у сфері земельних ресурсів присвячені праці ряду вчених: О.Ф. Андрійка, В.К. Колпакова, П.Ф. Кулинич, В.І. Курила, А.М. Мірошниченко, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, О.П. Світличного та інших вчених. Проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналізуються в працях цілого ряду відомих українських вчених і практиків: В.Д. Бакуменка, В.М. Кампо, В.В. Карпенка, А.Р. Крусяна, П.І. Надолішнього, Н.Р. Нижник, А.В. Толстоухова та ін.

Метою нашої статті є подальший розвиток теоретичних та організаційно-правових аспектів здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів.

За суб'єктом здійснення контролю виділяють державний, самоврядний та громадський контроль. Державний та громадський контроль у сфері земельних ресурсів проявляється через діяльність двох складових публічної влади – органів державної влади і органів місцевого самоврядування [1, 211]. Що стосується чинного законодавства, то термін "громадський контроль" використовується у понад двохсот нормативно-правових актів, проте, поняття його невизначене, він досить часто ототожнюється із самоврядним контролем та цивільним контролем, що характерно і для наукової літератури [2, 208].

На думку Музичука О.М. громадський контроль є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні державною справою. Його суб'єкти не можуть втручатись у професійну діяльність державних органів, а незначний об'єм контрольних повноважень обумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміну як "громадський нагляд" [3, 56]. На думку Денисюка С.Ф. громадський контроль доцільно визначити як перевірку (спостереження, нагляд) за додержанням органами та їх працівниками чинного законодавства та підзаконних актів, яка здійснюється недержавними суб'єктами (як індивідуальними, так і колективними), і які не мають права втручатись в діяльність органів, а їх рішення здебільшого носять рекомендаційний та профілактичний характер [4].

Російська дослідниця Маштакова Е.А. стверджує, що завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [5, 29].

За твердженням українського дослідника Крупника А.С. громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [6].

Аналіз придатності чинного законодавства для широкого впровадження різних форм громадського контролю дозволяє зробити висновок про недостатню розробленість його теоретичних основ та, відповідно, не закріпленість їх у нормах права. Зокрема, такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі (за рідкісними винятками) не мають законодавчо-процедурного забезпечення. А це порушення норм Конституції фактично позбавляє громадськість брати активну участь в управлінні місцевими справами [7].

Колпаков В.К. та Кузьменко О.В. зазначають, що громадський контроль, як засіб забезпечення законності діяльності виконавчо-розпорядчих органів, істотно відрізняється від усіх інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що громадський контроль не має державно-владного змісту. Тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер [8, 532].

Існує практика залучення громадян до контролю у різних сферах, сутність якої полягає в участі (через громадських інспекторів) у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог законодавства; виявленні порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб. Залучення громадськості до контролю підтримується політиками, відтак, за словами Миколи Злочевського «громадськість – це очі та вуха...» [9].

Як відомо, після проведення адміністративної реформи функції здійснення контролю у сфері земельних відносин віднесені до новоутвореного органу виконавчої влади – Державної інспекції сільського господарства (далі – Держсільгоспінспекція). [10]. 16 жовтня 2012 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» в якому статтю 190 Земельного Кодексу України викладено в новій редакції і врегульовано питання здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель громадськими інспекторами сільського господарства [11]. Вказаний закон не тільки законодавчо передбачив діяльність громадських інспекторів сільського господарства, але й надав їм право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

На сьогодні право складати протоколи про адміністративні правопорушення надано:

- громадським інспекторам сільського господарства (статті 52-53-1, 53-3, 53-4 КпАП України);
- громадським лісовим інспекторам (статті 63, 64-70, 73, 76,77 КпАП України);
- громадським інспекторам з охорони довкілля (статті 48, 63-70, 73, 76-77-1, 78, 82, частини перша і третя статті 85, стаття 89 (щодо диких тварин), статті 91-4, 153 КпАП України);
- членам громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (статті 92, 148, 152, 154, 160, 175-1, 179, 185-7, 186-2, 186-4 КпАП України);
- громадським інспекторам Українського товариства охорони пам'яток історії та культури (стаття 92 КпАП України).

Нормативно-правовими актами регулюється діяльність наступних громадських інспекторів:

- з охорони довкілля [12];
- з благоустрою населених пунктів [13];
- мисливства [14];
- рибоохорони [15] та ін.

Громадські інспектори сільського господарства призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, Держсільгоспінспекцією, однак їх діяльність на даний час законодавчо не врегульована. На думку Кекуа А.М. для удосконалення правових основ організації громадського контролю, у першу чергу, залежить від формування комплексного нормативно-правового акту, який би урегулював усі сторони громадському контролю, наприклад Закону України «Про громадський контроль» [16, 82]. Цей документ повинен містити інформацію про загальні засади та принципи організації громадського контролю, його суб'єкти, систему заходів, обов'язкових для суб'єктів та об'єктів контрольної діяльності. Ефективність організації громадського контролю, крім забезпечення належним правовим регулюванням, залежить від науково-обґрунтованих та апробованих на практиці організаційних засобів його здійснення [4, 102].

Ми вважаємо, що однією з головних проблем здійснення громадського контролю є чіткий механізм оплати роботи громадських інспекторів. Для впровадження нових форм залучення громадян до державного управління в Україні необхідні, звичайно, кошти та більш досконале законодавство. Але основною запорукою успіху в цій сфері є передусім бажання співпрацювати на партнерських засадах, яке повинні продемонструвати державні управлінці та представники громадських організацій [17, 26]. Декларування не тільки доходів, але і розходів посадових осіб розповсюджене в багатьох цивілізованих країнах і є правовим інструментом громадського контролю та боротьби з корупцією в органах державної влади. Тому на думку С.М. Кушніра є доцільним запозичення такого позитивного досвіду для України. Доступ громадськості до узагальненої інформації про доходи та розходи посадових осіб реально забезпечити в мережі Інтернет та в інших засобах масової інформації [18, 29].

Натомість деякі із суб'єктів громадського контролю (наприклад, громадські інспектори) мають істотні контрольні повноваження (складають акти перевірок; складають протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень законодавства; доставляють осіб, які вчинили порушення законодавства; перевіряють документи). Інспекторам сільського господарства надані порівняно обмежені повноваження, зокрема складати протоколи про адміністративні порушення за:

- псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель;
- порушення правил використання земель;
- самовільне зайняття земельної ділянки;
- зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу;
- незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель.

Для здійснення громадського контролю можуть створюватися:

- 1) громадські ради при центральних та територіальних органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування;
- 2) інститути уповноважених та помічників з прав людини у певній сфері державницької діяльності при центральних та місцевих органах виконавчої влади;
- 3) інші неурядові інституції, головним призначенням яких є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації, впливати законними методами на формування й реалізацію державної політики у певній сфері [19, 193].

Розглянувши питання здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів, ми прийшли до деяких висновків:

1. Для здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів:
 - створено громадську раду при Держсільгоспінспекції з метою налагодження ефективної взаємодії Держсільгоспінспекції з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері контролю та нагляду в агропромисловому комплексі;
 - законодавчо передбачена діяльність громадських інспекторів сільського господарства у сфері земельних ресурсів (ст.255 КУпАП, ст.190 Земельного кодексу України).
2. Громадські інспектори сільського господарства – це призначені в установленому порядку особи, які відповідно до вимог земельного законодавства здійснюють громадський контроль за використанням та охороною земель.
3. Держсільгоспінспекції України терміново необхідно, в установленому порядку, розробити та затвердити Положення про громадських інспекторів сільського господарства з метою налажного регулювання діяльності інспекторів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хом'яченко С.І. Розвиток та систематизація законодавства України про контроль за використанням та охороною земель / С.І. Хом'яченко // Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції «Проблеми кодифікації законодавства України». – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2004. – С. 210-213.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
3. Музичук О.М. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / Олександр Музичук // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 54-58.
4. Денисюк С.Ф. Організація громадського контролю у сфері забезпечення правоохоронними органами громадського порядку [Електронний ресурс] / С.Ф. Денисюк

- // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 102-107. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09dsfogg.pdf>.
5. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.А. Маштакова. – Ростов-н/Д, 2000. – 204 с.
 6. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А.С. Крупник // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛПІДУ. – Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 14. – С. 146-154.
 7. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А.С. Крупник. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>.
 8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
 9. Міністр Микола Злочевський доручив відновити повноцінну роботу громадських екологічних інспекторів [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/10429>.
 10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.
 11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16.10.2012 № 5462 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 95. – Ст. 36.
 12. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України: Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27.02.2002 № 88, зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 20.03.2002 за № 276/6564 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 265.
 13. Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України: Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів від 16.01.2007 № 7, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 13 березня 2007 р. за № 220/13487 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 19. – Ст. 39.
 14. Наказ Державного комітета лісового господарства України: Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів від 01.03.2002 № 27, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 22 березня 2002 р. за № 290/6578 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 277.
 15. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України: Про затвердження Положення про громадських інспекторів рибоохорони від 24.02.2012 № 83, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 р. за № 401/20714 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 23. – Ст. 116.
 16. Кекуа А.М. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / А.М. Кекуа. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal//Soc_Gum/Evp/2011_2_1/Kekua.pdf.
 17. Скоблик В. Залучення громадян до державного управління / В. Скоблик. – Ужгород: ЦДМУ, 1997. – 28 с.
 18. Кушнір С.М. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні / Кушнір С.М. // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 25-29.
 19. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Григорович Братель; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2007. – 270 с.