

ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ПРАВО

Чубарева Ю.О.

студентка,

Київський національний університет

імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ САМОВРЯДНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Земельне законодавство України передбачає наявність не лише державного контролю за використанням і охороною земель, а також самоврядний і громадський контроль. Ці норми на теперішній час викликають чимало запитань. Так, ст. 189 Земельного Кодексу України [1] встановлює, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. ЗУ «Про місцеве самоврядування» [2] також наділяє місцеві ради повноваженнями щодо здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою. І крім того, цей Закон передбачає порядок створення тимчасових контрольних комісій ради. Відповідно законодавство містить лише загальне регулювання здійснення самоврядного контролю, не конкретизуючи ані порядок проведення контрольних заходів, ані права і обов'язки контролюючих органів, їх взаємодію із державними контролюючими органами.

В умовах такого недостатнього правового регулювання на законодавчому рівні, існує практика деталізації положень закону у актах самих органів місцевого самоврядування, як-то наприклад, рішення Київської міської ради від 25.09.2003 «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві» [3]. У таких актах здійснюється деталізація законодавчих положень стосовно порядку здійснення контрольних заходів, повноважень контрольних органів та ін. у беззаперечній відповідності до норм законодавства.

Заслуговує на не меншу увагу і питання здійснення громадського контролю за використанням і охороною земель. Ст. 190 ЗК України визначає, що громадський контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в

агропромислового комплексу, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах нагляду (контролю) в агропромислового комплексу, охорони навколишнього природного середовища.

По-перше, формулювання цієї норми, яким передбачається призначення інспекторів, викликає чимало запитань стосовно прогнозованого співвідношення статусу таких інспекторів, їх підпорядкування тощо. По-друге, слід зауважити, що положення, до якого зроблена відсилка у вказаній статті, досі не прийнято, натомість наразі діє Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства екології та природних ресурсів від 20 березня 2002 року [4]. Відповідно до цього Положення роботу громадських інспекторів організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Громадські інспектори мають право спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів.

Дане положення свідчить про те, що діяльність громадських інспекторів не лише координується органами Держекоінспекції, а і що громадські інспектори можуть проводити перевірки лише спільно з працівниками цих органів, інших органів державної влади або місцевого самоврядування. З одного боку, це є позитивним, оскільки зменшує ризик порушення законодавства при проведенні контрольних заходів або проведення безпідставних перевірок. Проте з іншого боку у такому разі зникає сутність і взагалі будь-яке значення громадського контролю як окремого виду контролю, оскільки самостійність громадських інспекторів повністю відсутня.

Тут слід сказати, що нині спостерігається повна відсутність єдності розуміння мети громадського контролю. З'ясування питання про мету громадського контролю має здійснюватися через призму відповіді на питання про результати, які мають бути досягнуті за наслідками реалізації відповідних контрольних заходів. Громадський контроль, з огляду на своє суспільне призначення, функціонує у межах системи публічно-правових відносин, що, як наслідок, виключає можливість досягнення (реалізації) його суб'єктами власних (приватних) цілей. Інакше кажучи, усі цілі, які реалізуються завдяки інституту громадського контролю, носять суспільно-значимий характер. Перелік таких цілей є

доволі чітко визначеним, у тому розумінні, що вони можуть стосуватися або держави, або суспільства, перебуваючи при цьому у тісному взаємозв'язку. Як держава, так і суспільство мають урівноважувати одне одного, узгоджувати власні потреби з потребами учасника взаємодії [5, с. 34-35].

Слід зупинитись також і на співвідношенні самоврядного і громадського контролю з державним контролем за використанням та охороною земель з точки зору захисту суб'єтами господарювання своїх прав. Так, наприклад, ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6] містить такі правові гарантії: здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання заборонено; здійснення органом державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання планових заходів державного нагляду (контролю) протягом одного планового періоду заборонено, якщо в цьому плановому періоді такий суб'єкт господарювання включений до плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) іншого органу державного нагляду (контролю).

Тобто, встановлюється принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання. Натомість, дані гарантії стосуються здійснення державного контролю, який здійснюється відповідно органами державної влади. Що ж до заборони здійснення контрольних заходів з одного і того самого питання державними органами та органами місцевого самоврядування, то жодних заборон з цього приводу немає, і фактично це може спричинити зловживання своїми правами зі сторони контролюючих органів. Що ж стосується громадського контролю, то тут взагалі стає незрозумілим, чи заборонене проведення заходів громадського контролю з того ж питання, з приводу якого проводився державний контроль, оскільки громадські інспектори не діють самостійно, а проводять перевірки разом із працівниками органів Держекоінспекції, інших органів влади. Зважаючи на те, діяльність громадських інспекторів координується Держекоінспекцією, дублювання контрольних заходів з одного і того самого питання повинно нею запобігатися, проте все одно дане питання наразі залишається невирішеним.

У той же час можна відмітити, що зважаючи на недостатнє правове регулювання здійснення самоврядного та громадського контролю за використанням і охороною земель можливе невиконання вимог цих контролюючих органів з боку підконтрольних суб'єктів (як-то наприклад, вимоги про надання певних відомостей про використання земельної ділянки), оскільки відсутні санкції за невиконання таких вимог.

Таким чином, законодавство, яке регулює здійснення самоврядного та громадського контролю, потребує удосконалення з метою деталізації повноважень органів, які здійснюють ці види контролю, порядку здійснення контролю, гарантій та прав підконтрольних суб'єктів, відповідальності контролюючих органів та підконтрольних суб'єктів у разі порушення ними законодавства.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України: Кодекс України від 25.10.2001, № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997, № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві: Рішення Київської міської ради від 25.09.2003, № 16/890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1024.5426.0>
4. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002, № 88 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Стор. 265. – Ст. 631.
5. Сквірський І.О. Ще раз до питання про мету громадського контролю / І.О. Сквірський // Наше право. – 2013. – № 9. – С. 33-37.
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003, № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.