

УДК 349.41(477)

В. Д. Швець

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Розглянуто сучасний стан законодавства, що регулює здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель. Охарактеризовано негативні наслідки відсутності спеціального нормативно-правового акта, який би врегулював громадський контроль за використанням та охороною земель. Зазначено доцільність прийняття Типового положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель.

Ключові слова: громадський контроль, використання земель, охорона земель, громадські природоохоронні організації, громадські інспектори з контролю за використанням та охороною земель, охорона земель.

Громадський контроль за використанням та охороною земель має особливе значення, адже мова йде про можливість реалізації конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Основними нормативно-правовими актами, які проголошують можливість здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель, є Земельний кодекс України та Закон України «Про охорону земель». Стаття 190 Земельного кодексу України [1] визначає, що громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі 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 агропромисловому комплексі, охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, Земельний кодекс України закріплює можливість контролю представниками громадськості саме за додержанням земельного законодавства у сфері використання та охорони земель.

Також Закон України «Про охорону земель» [2] у ст. 21 «Громадський контроль за використанням та охороною земель» зазначає: «Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюють

громадські інспектори, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі 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 земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища». Вочевидь виникає необхідність більш спеціального нормативно-правового забезпечення діяльності представників громадськості щодо контролю за використанням та охороною земель, однак у законодавстві відсутні спеціальні нормативно-правові акти, що регулюють ці питання. У правовій літературі недостатньо уваги приділено законодавчому забезпеченню громадського контролю за використанням та охороною земель, зокрема, громадським природоохоронним організаціям було приділено увагу такими вченими, як С. В. Разметаєв [3, с. 8], О. Ю. Макаренко [4, с. 230] та іншими, проте поза увагою залишилися специфічні питання громадської охорони земель.

Метою статті є аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель та надання висновків щодо можливих шляхів його вдосконалення.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» у п. 6 «Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту» зазначається, що прийняття цього проекту Закону сприятиме запровадженню досконалого механізму участі громадськості у регулюванні в державі земельних відносин і охорони основного національного багатства країни [5]. З одного боку, контроль, який здійснюватиметься громадськими інспекторами з використання та охорони земель в разі прийняття відповідного закону, буде вочевидь спрямований на контроль за діяльністю власників та суб'єктів землекористування щодо дотримання ними вимог земельного законодавства з раціонального, екологічно безпечного та цільового використання земельних ділянок. З іншого боку, такий контроль, мабуть, матиме суттєве значення для самих власників земельних ділянок та суб'єктів землекористування, оскільки дотримання вимог земельного законодавства стосовно суміжних земельних ділянок можна вважати одним з елементів забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів землекористування.

Слід зазначити, що, незважаючи на тимчасову відсутність відповідного положення, на місцевому рівні громадський контроль за використанням земель все ж таки має місце. Так, наприклад, Тарасівською сільською радою Києво-Святошинського району було прийнято

Положення про громадський контроль за використанням та охороною земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради [6]. За цим Положенням громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років та пройшли співбесіду в виконавчому комітеті Тарасівської сільської ради. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до виконавчого комітету Тарасівської сільської ради письмову заяву довільної форми. До заяви може додаватись подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання від Комісії з питань регулювання земельних відносин, екології та охорони навколишнього середовища Тарасівської сільської ради, до відання якої належать питання з використання та охорони земель, охорони довкілля сіл Тарасівка та Нове. Громадські інспектори призначаються Виконавчим комітетом Тарасівської сільської ради після проходження співбесіди та виявлення претендентом знань основ законодавства з питань земельних відносин та охорони довкілля. Громадські інспектори отримують посвідчення встановленого зразка, що підтверджують їх повноваження. Громадські інспектори мають право:

- брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері використання та охорони земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради;

- проводити перевірки, складати адміністративні протоколи про порушення законодавства у сфері використання та охорони земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради і подавати їх органам державного контролю у цій сфері для притягнення винних до відповідальності;

- надавати допомогу органам державного контролю у сфері використання та охорони земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства у сфері використання та охорони земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради та здійснювати інші повноваження відповідно до закону.

Доцільно підкреслити позитивну тенденцію призначення громадських інспекторів, які реалізують свої повноваження з контролю не лише у сфері охорони навколишнього природного середовища, але й щодо використання та охорони земель. За своєю структурою назване Положення Тарасівської сільської ради є схожим на структуру Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [7]. Проте закономірним постає питання про доцільність прийняття законодавчого акта, яким було б затверджене Типове положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель сіл, селищ і міст.

Слід зазначити, що відсутність Закону «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» фактично є умовою

відсутності системної легітимної основи для існування громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель. Такий закон був би базовою основою Типового положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель. Так, виходячи з прав, якими наділені громадські інспектори Тарасівської сільської ради, можна зробити висновок, що їх основними напрямками діяльності є забезпечення участі представників громадськості у здійсненні контролю за дотриманням законодавства у сфері використання та охорони земель всіма суб'єктами власності та користування, тобто забезпечення за допомогою контрольних заходів цільового використання земель, виконання правил добросусідства, додержання екологічних вимог, припинення самовільного використання земель та запобігання йому. Проектом Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» у ст. 5 визначені такі цілі громадського контролю: перевірка додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства щодо захисту прав на землю юридичних осіб і громадян у процесі регулювання земельних відносин; участь громадськості у забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель і додержання фізичними та юридичними особами земельного та природоохоронного законодавства; здійснення контролю за виконанням цільових програм і заходів, передбачених містобудівною та землепорядною документацією, щодо використання та охорони земель шляхом проведення громадської експертизи відповідної документації, залучення громадських організацій до обговорення програм, проектів та іншої проектної документації. Таким чином, здійснення громадського контролю, що реалізовуватиметься в разі затвердження названого проекту Закону, буде спрямовано не лише на забезпечення додержання вимог законодавства щодо використання та охорони земель, але й на захист прав на землю власників земель і землекористувачів від порушень з боку всіх суб'єктів правовідносин, зокрема органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Проектом Закону «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» також значно розширені повноваження громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель, їм надано право: безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень; складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про

охорону земель; складати згідно із законодавством протоколи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності; у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів внутрішніх справ чи органів місцевого самоврядування для складання протоколу про адміністративне правопорушення; викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних із порушенням земельного законодавства України; передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину; проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- або відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням земельного законодавства України; звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився; брати участь у проведенні громадської експертизи документації; одержувати в установленому порядку інформацію про стан використання та охорони земель; розподіл земельного фонду, про заходи, які вживаються для поліпшення землекористування, тощо.

Таким чином, при порівняльному аналізі нормативно-правового акта Тарасівської сільської ради «Положення про громадський контроль за використанням та охороною земель, з охорони довкілля Тарасівської сільської ради» та проекту Закону «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» можна зробити певні

ВИСНОВКИ: по-перше, норми нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування щодо громадського контролю за використанням та охороною земель мають загальний характер і спираються в основному на норми Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, що вочевидь не повністю відповідає запровадженому в нормах земельного законодавства принципу участі громадськості в контролі за використанням та охороною земель; по-друге, прийняття названого закону є принципово важливим для забезпечення реалізації норм Земельного кодексу України, Закону України «Про охорону земель» стосовно громадського контролю за використанням та охороною земель; по-третє, Закон України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» має стати базовою основою для розроблення та прийняття Типового положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель.

Отже, можна погодитися з висловленою в літературі думкою, що громадські важелі у регулюванні охорони довкілля використовуються

вкрай недостатньо [8, с. 104]. Ефективність дії громадських організацій у правовому захисті суб'єктів землекористування має бути підвищена шляхом законодавчого забезпечення їх діяльності на основі прийняття Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» та Положення або Типового положення про громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель.

Слід зазначити, що дослідження потребує діяльність не лише спеціальних громадських землеохоронних організацій, громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель, але й громадських природоохоронних організацій, в коло діяльності яких входить і контроль за використанням та охороною земель як об'єкта навколишнього природного середовища.

Список використаних джерел: 1. Земельний кодекс України : від 25 жовт. 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. 2. Про охорону земель : закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>. 3. Разметаев С. В. Правовые вопросы участия общественности в охране окружающей природной среды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Разметаев Сергей Владимирович. – М., 1990. – 17 с. 4. Макаренко О. Ю. Роль громадських природоохоронних організацій в сфері охорони надр України / О. Ю. Макаренко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 230–233. 5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про громадський контроль за використанням та охороною земель» : від 2 лип. 2013 р. № 2484а [Електронний ресурс] / авт. законодав. ініціативи К. О. Гузенко. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=47717&pf35401=269277>. 6. Положення про громадський контроль за використанням та охороною земель, з охорони довкілля Тарасів. сільс. ради : затв. рішенням № 13 VIII сесії VI скликання 2 засідання Тарасівської сільської ради від 21 жовт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tarasivka.org.ua/ru/rada/sklad-radi/deputatska-grupa/roboata-deputatskoji-grupi/polozhennya-pro-gromadskikh-inspektoriv-z-kontrolyu-zavikoristannyam-zemelnikh-resursiv-ta-okhoroni-dovkillya>. 7. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ М-ва екології та природ. ресурсів України від 27 лют. 2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631. 8. Стороженко С. Роль громадських організацій у вирішенні проблем охорони довкілля / С. Стороженко // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 97–104.

Надійшла до редколегії 15.10.2014



Швец В. Д. Современное состояние и проблемы совершенствования законодательства об общественном контроле за использованием и охраной земель

Рассмотрено современное состояние законодательства, регулирующего осуществление общественного контроля за использованием и охраной земель. Охарактеризованы негативные последствия отсутствия специального нормативно-правового акта, который бы регулировал общественный контроль за

использованием и охраной земель. Отмечена целесообразность принятия Типового положения об общественных инспекторах по контролю за использованием и охраной земель.

Ключевые слова: общественный контроль, использование земель, охрана земель; общественные природоохранные организации; общественные инспекторы по контролю за использованием и охраной земель.

Shvets V. D. Current state and problems of improving the legislation on public control over land use and protection

The current state of legislation regulating realization of public control over land use and protection is studied. Negative consequences of the lack of specific legal act that would regulate public control over land use and protection are characterized. The expediency of adopting the Model Regulations on public inspectors on controlling land use and protection is noted.

Keywords: public control, land use, land protection, public environmental organizations, public inspectors on controlling land use and protection.

