

ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА СКАРГАМИ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Стаття присвячена дослідженню особливостей та змісту адміністративного провадження за скаргами громадян у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Ключові слова: провадження за скаргами громадян, стадії провадження, державний контроль за використанням та охороною земель.

Кардинальні зміни, зумовлені поглибленням земельної реформи в Україні, відзначаються не лише позитивними трансформаційними перетвореннями, але й призвели до стрімкого зростання кількості порушень діючого законодавства у сфері земельних відносин. Такий стан потребує вжиття невідкладних заходів щодо активізації роботи у цій сфері, підвищення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Державний контроль за використанням та охороною земель у системі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів здійснює Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель (далі – Держземінспекція) і її територіальні підрозділи. У ст. 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначено, що державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється шляхом розгляду звернень юридичних і фізичних осіб. Особливе місце у дотриманні законності в державному управлінні, зміцненні та розвитку суб'єктивних прав і свобод громадян посідають звернення громадян до органів держави.

Право на звернення громадян закріплюється положеннями ст. 40 Конституції України, яка проголошує, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Звернення громадян за своєю юридичною природою неоднорідні, що дозволило законодавцю виділити такі їх види, як пропозиції, заяви, скарги.

У своїй повсякденній діяльності уповноважені посадові особи Держземінспекції та її територіальних підрозділів постійно працюють зі зверненнями громадян, серед яких особливе місце належить скаргам, оскільки саме за їх допомогою виявляються ті чи інші порушення земельного законодавства, вживаються необхідні заходи щодо попередження правопорушень і усунення умов їх виникнення. Розгляд за скаргами громадян по суті має юрисдикційний характер, так як обов'язковим елементом змісту скарги є вказівка на конкретний факт порушення прав і законних інтересів громадянина, адже відповідно до ст. 3 Закону

України «Про звернення громадян» під скаргою розуміють звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Тобто має місце спір про право, що, у свою чергу, спонукає до початку адміністративно-юрисдикційного провадження, а саме провадження за скаргами громадян.

При характеристиці змісту адміністративного провадження за скаргами громадян виділяють його дві основні складові: 1) наявність правовідносин між громадянином та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади; 2) предметом та підставою оскарження є рішення, факти діяльності чи бездіяльності органів виконавчої влади [1, с. 194].

Взагалі, юрисдикційний характер провадження за скаргами громадян, з'ясування його сутності й змісту тією чи іншою мірою досліджувались у працях таких науковців, як В.Б. Авер'янов [1], О.М. Бандурка [2], І.Л. Бородін [3], В.Г. Переспелок [4], М.М. Тищенко [2; 5], В.Ю. Шильник [6] та ін. Однак більшість досліджень повною мірою не зачіпають проблем адміністративного провадження за скаргами громадян у сфері використання та охорони земельних ресурсів.

Метою цієї статті є дослідження особливостей і змісту адміністративного провадження за скаргами громадян у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Ефективна організація роботи з розгляду скарг громадян в Держземінспекції та її територіальних підрозділах – важливий показник дотримання законності та здатності кваліфіковано реагувати на вимоги громадянина. Аналіз звернень громадян свідчить, що основними причинами, які змушують їх звертатися за допомогою у вирішенні проблем є: порушення термінів або безпідставна відмова у реєстрації правовстановлюючих документів на землю; порушення термінів розроблення земельнопорядковими організаціями документації із землеустрою; перевищення повноважень посадовими особами районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері земельного

законодавства в частині розпорядження та приватизації земельних ділянок.

Посадові особи інспекційного складу Держземінспекції та її територіальних підрозділів при розгляді скарг громадян керуються нормами законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, до яких належать: Закон України «Про звернення громадян» [7], Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. [8], Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаних громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від сфери власності, в засобах масової інформації, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 [9], Методика оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 630 [10].

Так, у Законі України «Про звернення громадян» містяться норми, що регулюють: розгляд скарг громадян (ст. 16), терміни подання скарг (ст. 17), права громадянина у разі розгляду заяви чи скарги (ст. 18), обов'язки суб'єктів, уповноважених розглядати заяви чи скарги (ст. 19), терміни розгляду звернень громадян (ст. 20), особистий прийом громадян (ст. 22) та ін. [7]. Діловодство за зверненнями громадян відбувається на підставі Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаних громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від сфери власності, в засобах масової інформації [9], та ведеться окремо від інших видів діловодства й покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб.

Процедура щодо вирішення адміністративних справ за скаргами громадян просувається за певними стадіями провадження. З урахуванням специфіки діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель можна виділити такі стадії адміністративного провадження за скаргами громадян: порушення провадження за скаргою; встановлення фактичних обставин справи за скаргою; розгляд скарги по суті та прийняття рішення; перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням чи опротестуванням; виконання рішення за скаргою.

Під час стадії порушення провадження за скаргою здійснюється цілий комплекс процесуальних і процедурних дій, спрямованих на отримання і реєстрацію скарги, розгляд її керівництвом, визначення терміну перевірки і виконання, надання вказівок виконавцю стосовно предмета перевірки.

Стадія встановлення фактичних обставин справи за скаргою реалізується в ході проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Відповідно до п. 3.2 Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, у разі отримання заяв, скарг чи звернень громадян, що подані в

установленому законодавством порядку, у яких наведена інформація про порушення земельного законодавства проводиться позапланова перевірка, тобто така, яка не передбачена планом роботи відповідного інспекційного органу [11]. Вона може проводитися без попереднього повідомлення юридичних і фізичних осіб, незалежно від кількості раніше проведених перевірок. Тривалість такої перевірки не повинна перевищувати десяти робочих днів. Цей термін може бути продовжено наказом керівника відповідного інспекційного органу або особи, яка виконує його обов'язки, але не більш, ніж на три робочих дні. За результатами перевірки державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель складає акт перевірки дотримання вимог земельного законодавства [11].

Також, для встановлення фактичних обставин справи державні інспектори Держземінспекції мають право отримувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів АРК, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання документи, матеріали та іншу інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань та викликати громадян, у тому числі посадових осіб з метою одержання усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням вимог земельного законодавства [12].

На стадії розгляду скарги по суті та прийняття рішення, уповноважена посадова особа інспекторського складу Держземінспекції здійснює остаточне розслідування у справі за скаргою і дає правову оцінку діям (бездіяльності), рішенням державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб, які оскаржені.

Під час розгляду скарги по суті посадова особа на основі аналізу всіх фактичних обставин справи за скаргою з'ясовує: чи порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); чи створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; чи незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

При розгляді скарг громадян важливе значення для забезпечення законності має врахування прав громадянина (ст. 18), обов'язків суб'єктів, уповноважених розглядати заяви чи скарги (ст. 19), терміни розгляду звернень громадян (ст. 20) та інших правових норм Закону України «Про звернення громадян» [7].

На стадії прийняття рішення складається вмотивований висновок, який має містити об'єктивний аналіз зібраних матеріалів та доказів, юридичну оцінку діям сторін спору. Скарга вважається вирішеною, якщо розглянуто всі поставлені питання, вжито необхідних заходів і заявникам дано вичерпні відповіді. Рішення за скаргою є підсумковим процесуальним документом, від змісту якого залежить, чи будуть вимоги особи, яка подала скаргу, задоволені повною мірою, частково чи відмовлено. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» письмово

повідомлення громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення є обов'язком суб'єктів, уповноважених розглядати заяви чи скарги. Відповідь на скаргу повинна охоплювати все коло питань, зазначених у скарзі та бути обгрунтованою і конкретною [3, с. 81]. Вона підписується керівником установи або його заступником.

Стадія перегляду рішення у зв'язку з його оскарженням чи опротестуванням є факультативною. Рішення за скаргою може бути: 1) оскаржено особою, яка звернулася зі скаргою, якщо особа не погоджується з прийнятим за скаргою рішенням, а також у зв'язку із виконанням прийнятого рішення не оснований на законі; 2) опротестовано прокурором, якщо в ході прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян буде встановлено факти порушення прав та законних інтересів громадян. На цій стадії вживаються заходи щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Стадія виконання рішення за скаргою є завершальною. Проведення можна вважати закінченим тільки тоді, якщо вирішені всі поставлені у скарзі питання, усунені перешкоди для здійснення громадянином його прав та законних інтересів, поновлені в повному обсязі порушені права та законні інтереси, відмінені незаконно покладені на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконне притягнення до відповідальності. Слід зазначити, що вагомим недоліком Закону України «Про звернення громадян» є те, що саме питання виконання прийнятого за скаргою рішення в ньому не відображені.

Важливою також є робота, пов'язана з узагальненням скарг та їх аналізом. Вона відноситься до внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель і слугує джерелом інформації про стан правопорядку в сфері державного контролю за використанням та охороною земель, дає можливість звернути увагу на невирішені проблеми в цій сфері.

Таким чином, розгляд за скаргами громадян по суті має юрисдикційний характер, так як обов'язковим елементом змісту скарги є вказівка на конкретний факт порушення прав і законних інтересів громадянина, тобто має місце спір про право, що, у свою чергу, спонукає до початку адміністративно-юрисдикційного провадження, а саме провадження за скаргами громадян. Усі особливості та зміст адміністративного провадження за скаргами громадян у сфері державного контролю за використанням та охороною земель знаходять свій прояв у стадіях реалізації даного права: порушення провадження за скаргою; встановлення фактичних обставин справи за скаргою; розгляд скарги по суті та прийняття рішення; перегляд рішення у зв'язку з його оскарженням чи опротестуванням; виконання рішення за скаргою.

Зважаючи на досить детальну урегульованість провадження за скаргами громадян адміністративно-правовими нормами і дослідження щодо юрисдикційного характеру цього провадження у працях науковців, слід продовжувати наукові пошуки у цьому напрямку, зокрема

щодо аналітичного підходу до усіх стадій проходження скарг громадян, одним із завдань якого є виявлення причин скарг та визначення напрямків роботи з їх усунення.

Література:

1. *Виконавча влада і адміністративне право* / Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с. – (Серія наукових видань «Адміністративно-правова реформа в Україні»).
2. *Бандурка О. М.* Адміністративний процес: підручник [для вищих навч. закл.] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
3. *Бородін І. Л.* Адміністративно-юрисдикційний процес / Бородін І. Л. – К.: Алерта, 2007. – 184 с. – (Монографія).
4. *Пересплюк В. І.* Адміністративний процес. Загальна частина / Пересплюк В. Г. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 367 с. – (Навч. посіб.).
5. *Тищенко М. М.* Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного процесу та перспективи його регулювання / М. М. Тищенко // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 20. – с. 97–101.
6. *Шильник В. Ю.* Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Ю. Шильник – Х., 2004. – 20 с.
7. *Про звернення громадян*: Верховна Рада України; Закон від 02.10.1996 № 393/96-ВР. (Урядовий кур'єр від 17.10.1996). Редакція від 11.06.2009 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу до джерела: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>
8. *Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*: Президент України; Указ від 07.02.2008 № 109/2008. (Офіційний вісник України від 18.02.2008 – 2008 р., № 10, стор. 10, стаття 239, код акту 42159/2008). [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу до джерела: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=109%2F2008>
9. *Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаних громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації*: Кабінет Міністрів України; Постанова, Інструкція від 14.04.1997 № 348. (Урядовий кур'єр від 25.05.1997). Редакція від 28.01.2011 [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу до джерела: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=348-97-%EF>
10. *Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади*: Кабінет Міністрів України; Постанова,

Методика від 24.06.2009 № 630. (Урядовий кур'єр від 07.07.2009 – № 119). [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу до джерела : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=630-2009-%EF>

11. *Про* затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Держкомзем України; Наказ, Порядок, Форма типового документа від 12.12.2003 № 312. (Офіційний вісник України від 09.01.2004 – 2003 р., № 52, том 2, стор. 822, стаття 2891, код акту 27302/2003). Редакція від 20.06.2009 [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. –

Режим доступу до джерела : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1223-03>

12. *Про* затвердження Порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Держкомзем України; Наказ, Порядок, Форма типового документа від 19.05.2005 № 132. (Офіційний вісник України від 24.06.2005 – 2005 р., № 23, стор. 95, ст. 1300, код акту 32606/2005). [Електронний ресурс] : Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу до джерела : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0612-05>

И. А. Городецкая

Особенности и содержание административного производства по жалобам граждан в сфере государственного контроля за использованием и охраной земель

Статья посвящена исследованию особенностей и содержания административного производства по жалобам граждан в сфере государственного контроля за использованием и охраной земель.

I. A. Horodetska

Peculiarities and contents of administrative proceedings on citizens' appeals in the sphere of state monitoring land usage and conservation

The article deals with the peculiarities and the contents of administrative proceedings on citizens' appeals in the sphere of state monitoring land usage and conservation.