

Н.Г. Виговська, д.е.н., проф.
О.Л. Стебляно, здобувач

Житомирський державний технологічний університет

РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Досліджено сучасний стан громадського контролю в сфері земельних відносин. З'ясовано, що в Україні самоврядний та громадський контроль розвинуті недостатньо, що знижує результативність їхнього впливу під час вирішення ряду земельних питань, які мають важливе значення для суспільства. На основі аналізу методів громадського контролю було визначено необхідність впровадження державно-громадського аудиту, що надасть можливість об'єднати досвід контрольної діяльності державних контролерів та громадських організацій і сприятиме появі нового ефекту в здійсненні контролю за земельними відносинами, усуненню протиріч між суспільством та державними органами, підвищить участь громадськості в управлінні державою.

Ключові слова: земельні відносини, громадський контроль, державний фінансовий контроль, аудит.

Актуальність теми. В сучасних умовах є очевидним, що важливою умовою розвитку правової держави є формування цілісної системи фінансового контролю, що базується на тісному взаємозв'язку між його різними видами.

Водночас більшість вчених погоджуються, що побудувати демократичну, соціальну, правову державу неможливо без тісного взаємозв'язку держави та громадянина, їх злагодженої роботи та ефективного контролю за діяльністю органів державної влади з боку громадськості [1, С. 150]. В цілому природа громадського або суспільного контролю пов'язана з взаємодією влади і суспільства. В будь-якій державі незалежно від її устрою влада знаходиться під контролем суспільства. В силу об'єктивних причин державі часто властиві зловживання владними повноваженнями, реалізація власних інтересів на шкоду громадським. Така тенденція призводить до змін сутності та соціального призначення держави, тому для її подолання необхідно обмежувати владу шляхом громадського контролю.

Ми погоджуємося з позицією М.В. Селіванова, який стверджує: «Ми не можемо домогтися підвищення ефективності державної діяльності, лише вдосконалюючи окремі інститути публічної влади, залишаючи без змін системні зв'язки від суспільства до держави» [14, С. 81–82]. Слід зазначити, що земельні відносини були й залишаються головною темою суспільного інтересу та найважливішим об'єктом контролю.

Аналіз останніх наукових досліджень. Дослідженням теоретичних і практичних питань удосконалення земельних відносин присвячені праці вітчизняних вчених: Ю.Д. Білика, В.П. Галушка, А.С. Даниленка, О.І. Драпиковського, В.М. Жука, П.Т. Саблука, М.М. Федорова, Г.Г. Кірейцева, М.Г. Лихогруда, В.Я. Мессель-Веселяка, О.М. Шпичака. Водночас відсутність цілісної системи фінансового контролю у сфері земельних відносин та недостатньо ефективний громадський контроль, вимагає розробки напрямів його удосконалення в контексті тісної взаємодії з державним фінансовим контролем.

Метою дослідження є дослідження сучасного стану громадського контролю земельних відносин та розробка напрямів його інтеграції з державним фінансовим контролем, для формування цілісної контрольної системи в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Зважаючи на те, що система фінансового контролю є підсистемою господарського контролю, звернемось до Земельного Кодексу, де визначено види контролю за земельними відносинами: державний, самоврядний та громадський. Відповідно до статті 190, яка 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 із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади, що забезпечують

© Н.Г. Виговська, О.Л. Стебляно, 2014

агропромисловому комплексі, охорони відповідне положення поки що не

затверджено, а громадський контролю не діють.

З позиції системного підходу сьогодні переважає державний фінансовий контроль порівняно з іншими видами контролю, оскільки відбувається централізація контрольної діяльності. Водночас

самоврядний та громадський контроль розвинуті недостатньо, що знижує результативність їхнього впливу під час вирішення ряду земельних питань, які мають важливе значення для суспільства.

Нагальна необхідність у самоврядному фінансовому та громадському контролі обумовлена тим, що удосконалення демократії в державі тісно пов'язане не лише з удосконаленням державної, але і місцевої влади. Логічно, що будь-які демократичні перетворення неможливо реалізувати без ефективної системи контролю.

Дослідники відзначають, що правові відносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування формувалися б на іншій основі, якщо б була можливість чітко відокремити їхні сфери діяльності.

Одним із недоліків державного управління земельними ресурсами в нинішніх умовах є відсутність реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що унеможливує чітке виконання функцій і повноважень щодо управління земельними ресурсами органів влади та органів місцевого самоврядування.

У результаті цього відбувається перекриття управлінських функцій [10]. Тобто, відокремити сфери державного та самоврядного контролю складно здійснити на практиці, оскільки держава бере участь і у вирішенні місцевих проблем, а місцеві органи часто вирішують загальнодержавні завдання.

Для формування ефективної та цілісної системи контролю земельних відносин необхідна тісна взаємодія та координація суб'єктів державного, самоврядного та громадського контролю. Основні відмінності державного, самоврядного та громадського фінансового контролю земельних відносин представлено в таблиці 1.

Під час визначення видів фінансового контролю часто не згадується про громадський контроль, який має бути центральною ланкою всієї системи фінансового контролю в сфері земельних відносин. Наприклад, в США вказаний контроль провадять близько 3 тис. громадських організацій [11, С. 23]. Світова практика засвідчує, що близько 30 % здійснених порушень виявляється за допомогою населення, наявності громадянської позиції, зацікавленості у процесах суспільного та економічного життя.

Оскільки земля є національним багатством та власністю народу України, громадський контроль необхідно вважати одним з найважливіших видів фінансового контролю.

В сучасних умовах не існує значних розбіжностей у підходах до аналізу сутності громадського контролю. Його визначають як один з видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [1, С. 149], способом забезпечення законності та ефективності діяльності державних та муніципальних органів державної влади.

До особливостей громадського фінансового контролю належать:

- 1) відсутність обов'язкового та владного характеру;
- 2) здійснення від імені громадськості та громадян: суб'єктами громадського контролю не можуть бути органи державної влади та місцевого самоврядування;
- 3) результати перевірок органами громадськості мають рекомендаційний характер;
- 4) органи громадського контролю не мають права втручатись у оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів;
- 5) відсутність повноважень щодо притягнення винних до відповідальності;
- 6) встановлення меж для державних інституцій через контроль над виконанням їх повноважень;
- 7) можливість впливу суб'єктів влади (народу) на державно-владні інституції.

Таблиця 1

Основні відмінності державного, самоврядного та громадського фінансового контролю земельних відносин

Порівняльна ознака	Державний фінансовий контроль	Самоврядний фінансовий контроль	Громадський фінансовий контроль
1	2	3	4

1. Мета контролю	Забезпечення законності та ефективності використання державних бюджетних та позабюджетних коштів, збереження державної власності в сфері земельних відносин	Підвищення ефективності управління державними та регіональними ресурсами в сфері земельних відносин для забезпечення фінансової стабільності регіону	Зміцнення законності та транспарентності в органах державної влади, Формування суспільної думки щодо фінансової політики держави та місцевих органів влади у сфері земельних відносин
2. Суб'єкти контролю	Рахункова Палата, Державна фінансова інспекція, Міністерство доходів і зборів, Державна казначейська служба	Контрольні органи місцевого рівня (територіальні підрозділи Рахункової Палати, ДФІ, МДЗ, казначейської служби)	Громадяни, громадські об'єднання, громадські ради, громадські інспектори, політичні партії, засоби масової інформації
3. Об'єкт контролю	Суб'єкти земельних відносин щодо діяльності яких здійснюються контрольні заходи		
3. Предмет контролю	Економічні відносини щодо володіння, розпорядження і користування землею		
4. Методи контролю	Способи і прийоми документального і фактичного контролю: ревізія, перевірка, інспектування, державний фінансовий аудит, аудит ефективності	Громадські експертизи, слухання, обговорення, публікації у ЗМІ, звернення громадян до органів державної виконавчої влади тощо	

З даних таблиці 1 видно, що основними відмінностями громадського контролю від інших видів контролю є цільова спрямованість, що полягає у захисті прав і свобод громадян та задоволенні їх соціальних інтересів, а також суб'єктно-об'єктна сфера. В цьому пункті об'єктом нашого дослідження є взаємодія державного фінансового та громадського контролю у сфері земельних відносин.

Основна мета громадського фінансового контролю – сформувати суспільну думку щодо фінансової політики держави та місцевих органів управління в сфері земельних відносин.

Принципами громадського контролю є законність, ефективність, відповідальність, гласність, превентивність, незалежність.

В цілому громадський контроль забезпечує легітимність державної влади шляхом зростання довіри до неї, оскільки громадськість переконується у відкритості та транспарентності самої влади [2, С. 14]. Система громадського контролю в сфері земельних відносин наведена на рисунку 1.



Рис. 1. Система громадського контролю в Україні

Критеріями прийняття рішень в громадському контролі є правові норми, етичні норми, суспільні цінності.

Значне місце в системі громадського контролю належить контрольним методам. Сьогодні методи громадського контролю достатньо різноманітні, зокрема: громадські експертизи, конференція громадян, звернення громадян до органів влади, опитування громадян, збори громадян. Причому важливим позитивним моментом громадського контролю є вільний вибір методів та способів контролю (однак тих, які не протирічають чинному законодавству), повна незалежність громадських контролерів від держави, можливість апеляції до будь-яких інстанцій, підтримка населення та засобів масової інформації.

Контроль за дотриманням законодавства у сфері земельних відносин є найяскравішим прикладом взаємодії держави та громадськості.

В системі громадського контролю діють правовий та соціальний механізми. Правовий механізм дозволяє реалізувати конституційне право громадськості для звернення в органи державної виконавчої влади, для прийняття відповідних заходів.

Соціальний механізм означає вплив через інститут суспільної думки, вибори, референдум, опитування, анкетування тощо). Основу правового механізму становить нормативно-правове забезпечення громадського контролю у суспільстві (табл. 2).

Таблиця 2

Нормативно-правова база громадського контролю у сфері земельних відносин

№ з/п	Назва нормативно-правового документа	Положення щодо громадського контролю
1	Конституція України (ст. 5, ст. 38) [9]	...громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами
2	Земельний Кодекс (ст. 190) [7]	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
3	ЗУ «Про місцеве самоврядування» (ст. 13) [5]	Однією з форм контролю є громадські слухання
4	ЗУ «Про звернення громадян» і (ч. 1., ст. 1) [4]	Громадяни України мають права по зверненнях до органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності із зауваженнями, скаргами, пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявами чи клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав та законних інтересів та скаргами про їх порушення
5	ЗУ «Про інформацію» (ч. 3, ст. 13) [3]	Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит

Найбільш поширеним з контрольних методів є громадська експертиза. Громадська експертиза як метод контролю дозволяє оцінити ефективність діяльності публічної влади, проаналізувати виконання програми або витрачання бюджетних коштів. Л.М. Усаченко стверджує, що громадська експертиза є однією з найважливіших форм співпраці неурядових організацій з органами державної влади, оскільки її основною метою є реальна співпраця влади з громадянами у процесі прийняття управлінських рішень, що безпосередньо впливатимуть на життя населення країни [17]. Громадська експертиза дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати конструктивний діалог на всіх етапах прийняття рішень

На наш погляд, фактором, що знижує ефективність застосування громадської експертизи, є відсутність його чіткого нормативно-правового закріплення та недостатній кваліфікаційний рівень контролерів-громадян. Більш поширеним методом громадського контролю є звернення громадян до органів державної виконавчої влади.

У сфері земельних відносин громадськість тісно взаємодіє з Держземагентством. Зокрема, за 2012 р. до Держземагентства України надійшло 3 938 звернень та скарг від громадян щодо вирішення проблемних питань у сфері земельних відносин, що на 529 звернень менше порівняно з 2011 р. Упродовж 2012 р. керівництво Держземагентства України на особистому прийомі розглянуло 84 звернення від фізичних осіб [16].

Структура звернень громадян до органів Держземагентства та результати роботи зі зверненнями у 2012 р. наведені на рисунках 2 та 3.

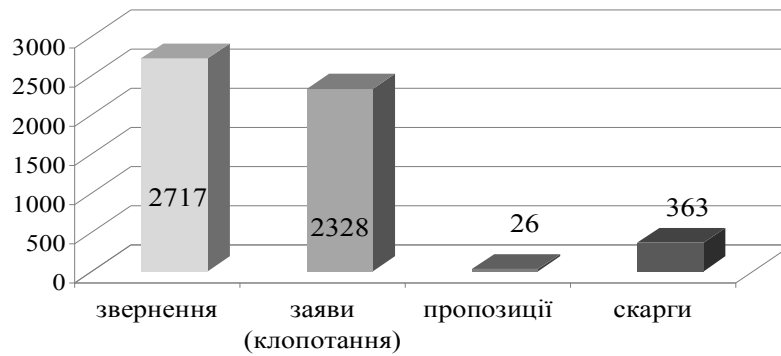


Рис. 2. Структура звернень громадян до органів Держземагентства у 2012 році

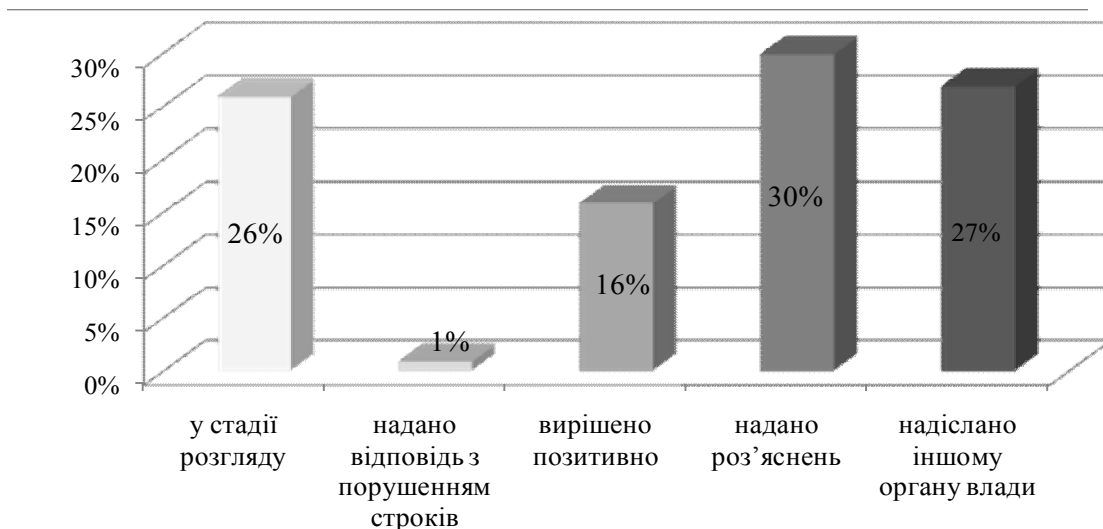


Рис. 3. Результати роботи Держземагентства зі зверненнями громадян у 2012 році

Серед основних причин, які змушують громадян звертатися за допомогою до Держземагентства у вирішенні проблемних питань є:

- 1) порушення термінів розроблення землепорядними організаціями документації із землеустрою;
- 2) порушення термінів або безпідставна відмова у реєстрації правостановлюючих документів на землю;
- 3) порушення договірних відносин між орендарем та орендодавцем земельних ділянок;
- 4) перевищення повноважень посадовими особами районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері земельного законодавства в частині розпорядження та приватизації земельних ділянок;
- 5) неналежний розгляд звернень громадян щодо розпорядження земельними ділянками, бездіяльність районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в цьому питанні.

Узагальнено питання, що цікавлять громадськість під час здійснення контролю земельних відносин:

- 1) кількість самовільно зайнятих ділянок;
- 2) визначення земельних ділянок, що можуть стати вагомим джерелом поповнення місцевого бюджету;

3) своєчасність надходження до місцевих бюджетів орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням умов оренди земельних ділянок орендарями;

4) кількість осіб, притягнутих до відповідальності за порушення земельного законодавства. Зокрема, контрольні органи часто лише формально виконують свої обов'язки, караючи посадову особу за порушення у сфері земельного законодавства, але не ставить за мету покарати та знайти дійсного порушника.

Звернення громадян до органів ДФІ протягом 2010–2013 рр. наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Результати звернень громадян до органів ДФІ протягом 2010 – I півріччя 2013 р.*

Показник	2010	2011 (1 півріччя)	2011 (2 півріччя)	2012	2013 (1 півріччя)
Кількість звернень від громадян	5745	3358	Відсутні дані	975 (за телефоном довіри)	342
Вирішено позитивно, кількість випадків	2669	Відсутні дані		Відсутні дані	25
Надіслано іншому органу влади	958 (44 % від загальної кількості)	604 (18 % від загальної кількості звернень)		36	225
Надано роз'яснень				157	72
Повернено заявнику з причини невідповідності ЗУ «Про звернення громадян»	Відсутні дані	255		Відсутні дані	70

Довідка: * складено за [8]

Зокрема, протягом 2010 р. понад 44 % звернень надісланих органам ДФІ, містили прохання надати роз'яснення норм чинного законодавства. У більшості звернень (23 %) порушувалися питання про проведення ревізій. За результатами розгляду таких звернень у 43 % прийнято рішення про їх проведення. Водночас майже шоста частина отриманих звернень стосувалася суб'єктів господарювання, непідконтрольних органам ДФІ або питань, не віднесених до їх компетенції законодавством. Такі звернення скеровано Службою за належністю до відповідних органів, з наданням роз'яснень заявникам. До правоохоронних органів для розгляду та прийняття рішення направлено 213 звернень, у яких повідомлялося про крадіжки, нестачі та інші зловживання. Найпоширенішими питаннями, з якими звертаються громадяни залишаються порушення при оплаті праці, порушення у використанні бюджетних коштів, зловживання посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. У 1 півріччі 2011 р. понад 20 % звернень, надісланих органам ДФІ, містили прохання про проведення контрольних заходів. За результатами розгляду таких звернень у 38 % прийнято рішення про їх проведення. У більшості звернень (46 %) порушувалися питання про надання роз'яснення норм чинного законодавства. Повторні звернення становили майже 2 % від загальної кількості. Вагомими причинами надходження повторних звернень є непогодження заявників з прийнятими за наслідками розгляду їх звернень рішеннями та нерозуміння заявниками положень чинного законодавства, роз'яснень з питань його застосування.

Протягом 2012 р. відповідальними працівниками органу ДФІ за «телефоном довіри» прийнято 975 повідомлень. Також в телефонному режимі при спілкуванні із заявниками їм надавалися роз'яснення щодо повноважень органів Держфінінспекції України (157 випадків), а у випадках отримання повідомлень з питань, розгляд яких належить до компетенції органів Держфінінспекції України, інформація доводилася до відповідних територіальних та структурних підрозділів для відповідного реагування [8]. В цілому за 2013 р. Держфінінспекція України отримала 965 звернень, з яких 749 надійшло безпосередньо від громадян поштою, 129 – від органів влади, 85 – від інших установ та організацій. З урахуванням колективних звернень до Держфінінспекції України звернулося 2113 громадян.

Станом на 08.01.2014 у стадії розгляду залишається 106 звернень громадян.

Таким чином, основними проблемами взаємодії органів ДФІ з громадськістю були такі:

1) Низька обізнаність населення щодо повноважень органу державного фінансового контролю, що обумовлює звернення з питань, що не входять до компетенції останнього; Наприклад, у 1 півріччі 2011 р. 18 % звернень громадян стосувалися питань, вирішення яких не входить до компетенції Служби. Надходження значної кількості звернень громадян з питань, що не входять до компетенції органів ДКРС,

пояснюється, на нашу думку, недостатністю висвітлення у засобах масової інформації чинного земельного законодавства.

2) Значна кількість анонімних звернень, що не розглядаються органами державного фінансового контролю.

Прикладом взаємодії державного фінансового контролю та громадського контролю є робота Рахункової палати з громадськістю. Це може проілюструвати такий показник, як кількість інформаційних запитів до Рахункової палати у 2011 та 2012 рр. за ініціаторами звернень (рис. 4)

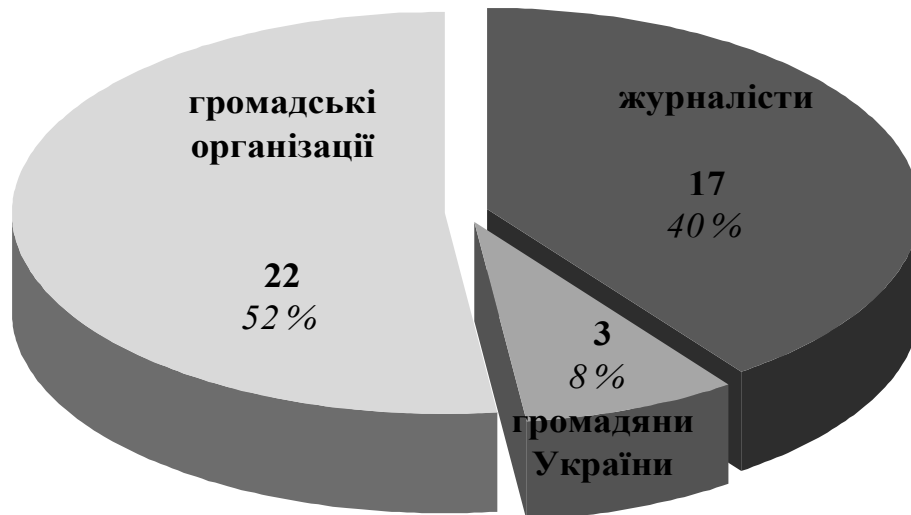


Рис. 4. Кількість інформаційних запитів до Рахункової Палати України у 2011 році*

Довідка: * складено за даними [6]

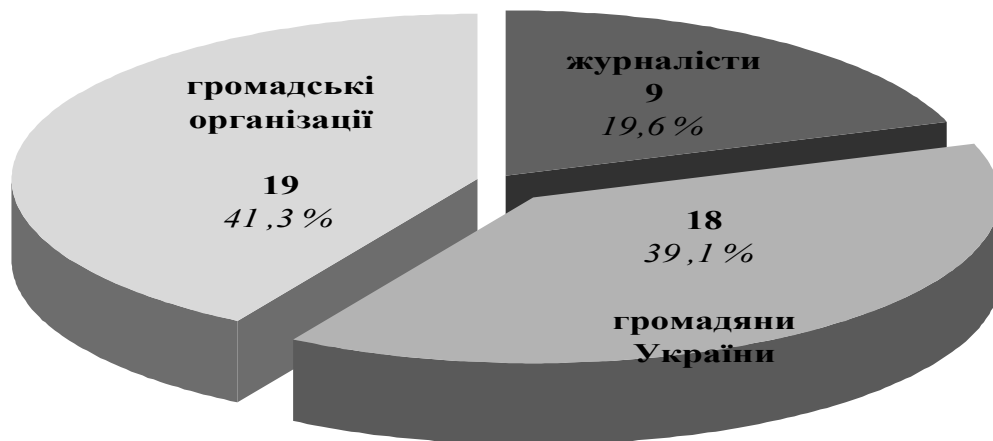


Рис. 5. Кількість інформаційних запитів до Рахункової палати України у 2012 р.*

Довідка: * складено за даними [6]

Як видно з рисунків 4 та 5, активність громадян у 2012 р. посилилася проти активності у 2011 р. Однак зменшилась активність журналістів та громадських організацій, що є негативним фактором.

Одним з методів контролю громадськості є висвітлення результатів ревізій та перевірок органами державного фінансового контролю у засобах масової інформації (ЗМІ). В демократичних європейських країнах роль громадського контролера досить часто виконують органи ЗМІ (Великобританія, Франція, Німеччина). Головними передумовами для існування громадських ЗМІ є правові гарантії та належне фінансування, які здатні забезпечити умови діяльності таких ЗМІ у суспільстві і забезпечуватимуть необхідний для функціонування справжньої демократії громадський контроль за владою [15, С. 330]. В

Україні на сучасному етапі її розвитку таких передумов не створено, оскільки відсутнє Громадське національне телебачення, яке незалежне від інтересів певних політичних груп та партій. Крім того, існує залежність журналістів від власників ЗМІ, що не надає можливості здійснювати громадський контроль об'єктивно. Незважаючи на це, громадський контроль з боку ЗМІ в Україні досить активно розвивається. Наприклад, кількість висвітлених матеріалів ревізій та перевірок Державною фінансовою службою в ЗМІ за власним поданням або зверненням громадян наведено на рисунку 6.

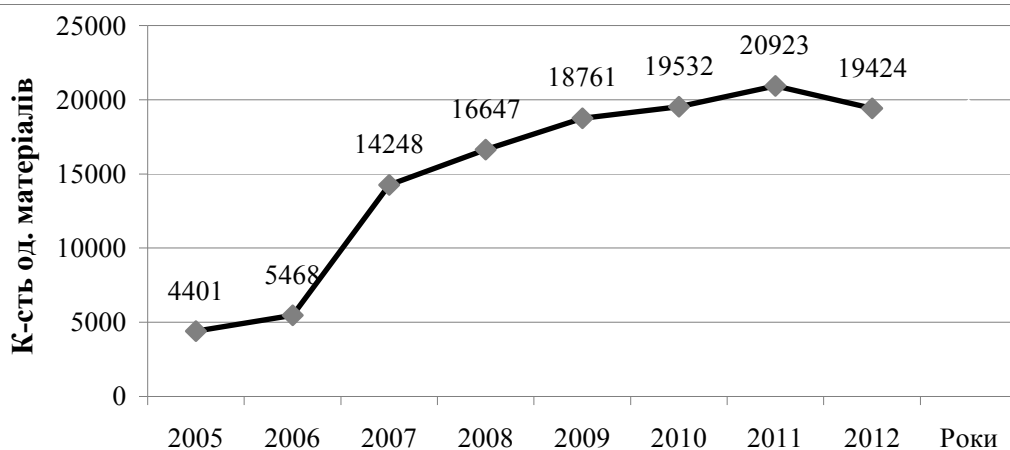


Рис. 6. Кількість висвітлених органами ЗМІ матеріалів за результатами ревізій та перевірок органами ДФІ*

Довідка: * складно за даними [8]

Значна кількість висвітлених органами ЗМІ матеріалів засвідчує, що такий метод громадського контролю є перспективним.

Одним з методів громадського контролю є створення громадських рад при органах державної виконавчої влади. В контексті контролюючих органів такі структури створені при ДФІ, Міністерстві доходів та зборів, Рахунковій Палаті тощо. Зокрема, згідно з Положенням про громадську раду при ДФІ, затвердженим наказом Держфінінспекції України від 02.04.2012 р. № 126 [13] громадська рада: здійснює громадський контроль за врахуванням Держфінінспекцією України пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті Держфінінспекції України та в інший прийнятний спосіб; збирає, узагальнює та подає Держфінінспекції України інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку сфери державного фінансового контролю; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Громадська рада функціонує і при Держземагентстві, виступаючи постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів земельних ресурсів, налагодження ефективної їх взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики щодо проведення земельної реформи [12]. Основними завданнями її є громадський контроль за врахуванням пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним вимог нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, узагальнення інформації про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення. Методами громадського контролю, що характерні для діяльності громадських рад при органах ДФК, є громадські слухання, обговорення та подання звітів для громадськості.

Однак часто наголошується, що робота громадських рад є формальною. Необхідно відзначити, що на діяльність державного органу влади значного впливу громадські ради не мають. Це частково пояснюється тим фактом, що цей орган функціонує при органі державної влади, діяльність якого він контролює.

Незважаючи на всю різноманітність методів громадського контролю, він залишається на сьогоднішній день неефективним з таких причин:

- 1) недостатньо ефективна діяльність ЗМІ як суб'єктів громадського контролю;

- 2) неналежне нормативно-правове забезпечення різноманітних форм, методів та інструментів громадського контролю;
- 3) недостатній кваліфікаційний рівень та низька обізнаність громадських контролерів;
- 4) наявні проблеми на етапі реалізації громадського контролю, зокрема досить часто результати його не враховуються органами державної влади;
- 5) економічна та політична байдужість громадян та негативний вплив бюрократії в сфері земельних відносин;
- 6) недостатня дієвість діяльності громадських рад при органах державної виконавчої влади.

Тому актуальним стає пошук більш ефективного методу контролю за діяльністю органів влади. В цьому контексті пропонуємо створити громадсько-державну організацію, яка б звітувалася перед суспільством та Президентом України. До складу цієї структури слід включити представників органів державного фінансового контролю, журналістів, представників громадськості, зовнішніх аудиторів, які мають фахові знання в області контролю за дотриманням громадських інтересів.

Основним методом, який буде використовуватися в діяльності громадсько-державної організації буде метод державно-громадського фінансового аудиту, що надасть можливість об'єднати дії держави та громадськості при здійсненні контролю в сфері земельних відносин. Цей метод включатиме такі традиційні способи та прийоми контролю як перевірка, обстеження, громадська експертиза, громадські обговорення та слухання. Предметом контролю такої організації буде діяльність зазначених вище підконтрольних суб'єктів з позиції врахування громадської думки під час формування, реалізації та контролю в сфері земельних відносин. Нормативно-правовим забезпеченням такої структури буде Положення про громадсько-державну організацію, затверджене КМУ. Фінансове забезпечення такої організації слід побудувати на основі суспільних фондів за рахунок коштів конкурентноздатних вітчизняних підприємств, зацікавлених у забезпеченні прозорих земельних відносин за допомогою механізму контролю.

Принципи, покладені в основу функціонування органу громадсько-державного контролю, запропоновано нами в таблиці 4.

Таблиця 4

Запропоновані принципи взаємодії органів державної влади та громадськості в сфері державного фінансового контролю земельних відносин

№ з/п	Принцип	Зміст
1	Законності	Дотримання законодавства під час прийняття рішень, пов'язаних зі здійсненням контролю
2	Доцільності	Спрямованість на вигідні, корисні для інтересів місцевого населення цілі
3	Публічності	Доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності, прозорість їх функціонування, громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян
4	Гласності	Полягає у налагодженій системі поінформованості про зміст та результати контрольно-наглядової діяльності в сфері земельних відносин
5	Справедливості	Полягає у прийнятті адекватного рішення за результатами контрольної діяльності земельних відносин
6	Рівності	Однакове ставлення контролюючих суб'єктів до осіб щодо яких здійснюється контрольна діяльність
7	Науковості	Контрольна діяльність повинна відповідати рівню розвитку суспільних відносин, тобто у застосуванні науково обґрунтованих методів контролю
8	Плановості	Планування контрольних процедур
9	Систематичності	Контроль є системою заходів, що здійснюється з певною періодичністю
10	Професіоналізму	Передбачає відповідну професійну підготовку суб'єктів контролю
11	Спеціалізації	Означає організацію та діяльність її суб'єктів за окремими

		видами земель
12	Дієвості	Передбачає виявлення порушень їх подальший аналіз, з метою їх попередження в майбутньому
13	Оперативності	Означає швидке реагування на повідомлення про виявлені порушення
14	Скоординованості дій, партнерства	Передбачає відмову від жорсткої ієрархічної підлеглості по вертикалі, контроль здійснюється суб'єктами в процесі їх взаємодії як юридично рівних партнерів.
15	Ефективності	Передбачає здійснення результативного контролю з найменшими витратами коштів, часу, сил

Наслідки взаємодії громадськості з державними органами контролю (наслідки впровадження громадсько-державного аудиту) – це:

- 1) підвищення відповідальності суб'єктів за використання земельних ділянок;
- 2) забезпечення постійного зв'язку між владою та громадськістю;
- 3) формування механізмів впливу громадян на економіку та політику.

Таким чином, об'єднання досвіду контрольної діяльності державних контролерів та громадських організацій сприятиме появі нового ефекту в здійсненні контролю за земельними відносинами, усуненню протиріч між громадськістю та державними органами, підвищить участь громадськості в управлінні державою. В цьому контексті необхідно підкреслити існуючий органічний взаємозв'язок між державним та громадським контролем, який виключає заміну одного контролю іншим та забезпечує їх тісну взаємодію в досягненні єдиних цілей контрольної діяльності. Створення громадсько-державного контрольного органу не виключає окремого розвитку громадського контролю. Для його удосконалення необхідно внести зміни в ряду законодавчих актів та створити нові (табл. 5).

Таблиця 5

Необхідні зміни до нормативно-правового забезпечення громадського контролю

Назва нормативного акта	Необхідні зміни
ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»	Необхідно визначити основи існування громадського контролю на регіональному рівні
ЗУ «Про громадські організації»	Визначити порядок реєстрації громадських організацій, чітку регламентацію їх прав, обов'язків, повноважень, функцій тощо
ЗУ «Про громадський фінансовий контроль у сфері земельних відносин»	Слід прийняти цей Закон, який би регламентував механізм здійснення громадського контролю у сфері земельних відносин
Положення про громадський контроль	Слід прийняти Положення Держземагентством, що відбиває взаємозв'язки між державним, самоврядним та громадським контролем
Закон України «Про громадський контроль»	Слід передбачити понятійну базу громадського контролю, його мету, завдання, суб'єкти та об'єкти, повноваження суб'єктів, процедуру та механізм здійснення громадського контролю, відповідальність за порушення законодавства про громадський контроль тощо

Загальні напрями удосконалення та розвитку громадського фінансового контролю в Україні:

- 1) включення норм про відповідальність органів муніципальної влади до статутів муніципалітетів, оскільки відсутність таких норм призводить до відсутності механізму реального громадського контролю за обраною місцевою владою;
- 2) розвиток недержавних громадських організацій, що є однією з умов оптимізації громадського контролю;
- 3) чітке визначення видів публічної інформації та порядок її обов'язкового оприлюднення;
- 4) створення можливостей широкого доступу до публічної інформації;
- 5) широке використання інструментів та методів громадського контролю, впровадження державно-громадського фінансового аудиту як методу громадського контролю;
- 6) подальший розвиток Інтернету як інформаційного середовища для взаємодії громадян та держави;
- 7) оприлюднення звітів Громадської ради;
- 8) підвищення професійного рівня громадських контролерів.

Тобто, на сучасному етапі громадські інститути недостатньо беруть участь в контрольних процесах, в тому числі, у контролі за земельними відносинами, що породжує корупцію, тіньовий ринок землі,

шахрайство тощо. Лише спільна взаємодія держави, громадськості може призвести до створення цілісної системи фінансового контролю в країні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Земельні відносини були й залишаються головною темою суспільного інтересу та найважливішим об'єктом контролю. З позиції системного підходу в Україні сьогодні переважає державний фінансовий контроль, порівняно з іншими видами контролю, оскільки відбувається централізація контрольної діяльності. Водночас самоврядний та громадський контроль розвинуті недостатньо, що знижує результативність їхнього впливу під час вирішення ряду земельних питань, які мають важливе значення для суспільства. Під час визначення видів фінансового контролю часто не згадується про громадський контроль, який повинен бути центральною ланкою всієї системи фінансового контролю у сфері земельних відносин. Основними відмінностями громадського контролю від інших видів контролю є цільова спрямованість, що полягає у захисті прав і свобод громадян та задоволенні їх соціальних інтересів, а також суб'єктно-об'єктна сфера.

Значне місце в системі громадського контролю належить контрольним методам. Сьогодні методи громадського контролю достатньо різноманітні, зокрема: громадські експертизи, конференції громадян, звернення громадян до органів влади, опитування громадян, збори громадян. Важливим позитивним моментом громадського контролю є вільний вибір методів та способів контролю (однак тих, які не протирічать чинному законодавству), повна незалежність громадських контролерів від держави, можливість апеляції до будь-яких інстанцій, підтримка населення та засобів масової інформації.

Незважаючи на всю різноманітність методів громадського контролю, він залишається на сьогоднішній день неефективним з таких причин: недостатньо ефективна діяльність ЗМІ як суб'єктів громадського контролю; неналежне нормативно-правове забезпечення різноманітних форм, методів та інструментів громадського контролю; недостатній кваліфікаційний рівень та низька обізнаність громадських контролерів; проблеми на етапі реалізації громадського контролю, зокрема досить часто результати його не враховуються органами державної влади; економічна та політична байдужість громадян та негативний вплив бюрократії в сфері земельних відносин; недостатня дієвість діяльності громадських рад при органах державної виконавчої влади. Тому актуальним стає пошук більш ефективного методу контролю за діяльністю органів влади. В цьому контекст пропонуємо створити громадсько-державну організацію, яка б звітувалася перед суспільством та Президентом України.

Основним методом, який буде використовуватися в діяльності громадсько-державної організації буде метод державно-громадського фінансового аудиту, що надасть можливість об'єднати дії держави та громадськості під час здійснення контролю у сфері земельних відносин. Об'єднання досвіду контрольної діяльності державних контролерів та громадських організацій сприятиме появі нового ефекту в здійсненні контролю за земельними відносинами, усуненню протиріч між громадськістю та державними органами, підвищить участь громадськості в управлінні державою. В цьому контексті необхідно відзначити існуючий органічний взаємозв'язок між державним та громадським контролем, який виключає заміну одного контролю іншим, та забезпечує їх тісну взаємодію в досягненні єдиних цілей контрольної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Державне управління : навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання Прес, 2003.
2. Жаровська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства // І.М. Жаровська / Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 14–16.
3. Закон України «Про інформацію» від 02.10.92 р. № 2657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://net-law.biz/?dir=2.1&article=91&lng=ru>.
4. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/pro_zvernennya_gromadyan.htm.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 24. – С. 170. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Звіти Рахункової Палати України за 2011, 2012 рр. / Офіційний сайт Рахункової Палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
7. Земельний кодекс України від 20.12.2001 № 2905-III із змінами і доповненнями від 20.11.2012 № 5496-VI (5496-17) / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002. – № 3–4. – С. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
8. Інформація щодо стану розгляду звернень громадян Державною фінансовою інспекцією України за 2010–2013 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/95788>.

9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Офіційне видавництво Верховної Ради України, 1996. – 115 с.
10. Мерзляк А.В. Особливості державного управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2010_1/files/PD110_20.pdf
11. Новаковський Л.Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні / Л.Я. Новаковський // Економіка АПК. – 2009. – С. 21–23.
12. Положення про громадську раду при Держземагентстві, затверджене рішенням громадської ради від 23 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/hromadska-rada/dokumenty/104188-polozhennia-prohromadskuradu-pry-derzhzemahentstvi-ukrainy-zatverdzhene-rishenniam-hromadskoi-rady-vid-23-veresnia-01-lroku.html>
13. Положення про громадську раду при ДФІ, затв. наказом ДФІ від 02.04.2012 р. № 126 / Офіційний сайт Рахункової Палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/83668>
14. Селіванов М.В. Проблеми трансформації державної політики і чинного права в Україні / М.В. Селіванов // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід : матер. міжнар. наук. конф. 9–12 листопада 2005 р. ; за ред. Акад. НАН України В.Я. Тація. – Х. : Право, 2006. – С. 81–82.
15. Стрілець Ю. Перспективи реалізації громадського контролю у місцевому самоврядуванні в Україні / Ю.Стрілець // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 29. – С. 327–332.
16. Упродовж року до Держземагентства України надійшло 3938 звернень та скарг від громадян щодо вирішення питань у сфері земельних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/zvitnist/zvit-pro-robotu-zvernennia-hromadian/101449-analitychna-informaciya-po-roboti-iz-zvernenniamy-gromadyan-za-2009-rik.html>
17. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/...2/.../17.pdf

ВИГОВСЬКА Наталія Георгіївна – доктор економічних наук, професор кафедри фінансів і кредиту Житомирського державного технологічного університету.

Наукові інтереси:

– фінансовий контроль і аудит, методологія контролю.

СТЕБЛЯНКО Олександр Леонідович – здобувач кафедри фінансів Житомирського державного технологічного університету, заступник начальника управління Держземагентства у Житомирському районі Житомирської області.

Наукові інтереси:

– державний фінансовий контроль;

– земельні відносини.

E-mail: vyngng@ukr.net

Стаття надійшла до редакції 20.01.2014