

*Гречанюк Н. В.,**аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

СТАТУС СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Анотація. У роботі досліджено поняття та складові елементи правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання процесу відкриття ринку земель в Україні, окреслено наявні проблемні питання та запропоновано можливі шляхи їхнього вирішення.

Ключові слова: правовий статус, суб'єкт владних повноважень, ринок землі, держава, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Одним із найбільш актуальних завдань в процесі відкриття вільного ринку земель для держави та суспільства наразі є удосконалення статусу суб'єктів владних повноважень, головною метою діяльності яких є регулювання даного процесу. Тому важливим є аналіз та напрацьована теоретичного обґрунтування даної наукової проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення правового статусу органів влади стало предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: В. Авер'янова, О. Андрійка, С. Ківалова, В. Курила та ін. За обсягів та важливості проведених наукових досліджень, проблема визначення та удосконалення статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання процесу відкриття ринку земель в Україні й досі залишається актуальною.

Метою статті є аналіз поняття правового статусу «суб'єктів адміністративно-правового регулювання» та визначення на цій підставі статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання ринку земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. В Україні наразі тривають процеси реформування найважливіших галузей національної економіки, моделей державного управління та ін. Держава реалізує заходи щодо входження до Європейського Союзу, що вимагає кардинального перегляду інституційної системи країни, зокрема в частині оптимізації статусу суб'єктів управління земельними ресурсами країни.

Питання удосконалення статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні має розглядатися не окремо від інших проблем національного державотворення, а в контексті удосконалення самого розуміння органу влади як суб'єкта владних повноважень в кожному конкретному випадку.

Для правильного сприйняття правового статусу суб'єктів регулювання земельних відносин пропонуємо короткий теоретичний огляд категорії «статус» та його складових елементів.

У юридичній літературі під правовим статусом (від лат. «status») зазвичай розуміють встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків.

Та все ж ми можемо спостерігати розбіжності у поглядах науковців на поняття та структуру адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень. Так, В. Авер'янов зазначає, що кожний окремих орган виконавчої влади виконує діяльність, яка характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції [4, с. 84], які і можна вважати складовими елементами адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади.

Н. Гудима зазначає, що поняття «статус» використовується під час окреслення обов'язків, прав та повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовими актами такі обов'язки, права і повноваження визначаються [2, с. 82].

Тож, категорія «адміністративно-правовий статус» не тільки багатозначна, але й багатоеlementна. Вона складається з таких основних елементів: завдання і цілі, компетенція, повноваження, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів та ін.

Обов'язковим елементом статусу є визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним суб'єктом владних повноважень відповідно до покладених на нього завдань і функцій, тобто компетенції. Повноваження – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки, переважно частину серед яких складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень. Існують ще так звані делеговані повноваження, що їх набуває певний суб'єкт шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі закону та означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час.

В цілому «компетенцію» можна визначити як сукупність повноважень органу виконавчої влади для виконання покладених на нього завдань, однак питання щодо визначення змісту компетенції з огляду на проведення адміністративної реформи лишається відкритим.

Наявна також наукова дискусія щодо інших складових елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, до яких можна віднести: мету, завдання, функції, відповідальність.

Узагальнюючи наявні наукові погляди, функцію органу владних повноважень можна визначити як основні напрямки діяльності, що реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами. Проте існує проблема щодо розмежування понять «функція» та «завдання», основна складність полягає у неоднаковому підході у правотворчій діяльності, що виявляється у підведенні термінів «завдання» та «функція» для позначення фактично однакових за змістом категорій. Та все ж, можна дійти висновку про те, що науковцями поняття «завдання» органу владних повноважень ототожнюється з метою його діяльності, в той час як під «функціями» розуміють напрямки, засоби діяльності для вирішення поставлених завдань.

Важливим елементом правового статусу є відповідальність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Адже будь-яка влада повинна нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Відповідальність органів виконавчої влади – певний стан організаційних відносин між органами, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності до інших органів (посадових осіб). Слід розуміти, що практично застосувати певні санкції до органу виконавчої влади навряд чи можливо, однак це можна збити відносно посадової особи цього органу влади.

Наявність у суб'єкта суспільних відносин владних повноважень, особливого правового статусу означає його можливість і реальну здатність забезпечити відповідність поведінки іншої сторони визначеним нею межам.

Здатність впливати на поведінку підвладного суб'єкта визначається двома факторами: захистом публічного інтересу і здійсненням владного повноваження. Захист публічного інтересу далеко не завжди пов'язується з використанням владних повноважень, хоча саме наявність останніх забезпечує ефективність усіх адміністративно-правових засобів впливу.

Суб'єкти, повноваження яких визначено в Конституції України та чинному законодавстві України, здійснюють адміністративно-правове регулювання становлення ринку землі в Україні за рахунок втілення у життя відповідних нормативних приписів і їх правовий статус визначено у положеннях про них, тощо. Наразі особливої значущості набуває питання оптимізації статусу органів спеціальної компетенції, повноваження яких визначено в різних нормативно-правових актах.

Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання процесу становлення ринку земель в Україні також повинен складатися з певних компонентів, які дозволяють їм виконувати законодавчо встановлені завдання. До таких структурних компонентів за аналогією слід віднести компетенцію і повноваження органу, які в подальшій деталізації перетворюються в його функції та дозволяють забезпечити: організацію внутрішньої діяльності державних органів у сфері відкриття ринкового обороту земель; регулятивний вплив на діяльність підконтрольних суб'єктів правовідносин; реалізацію відповідності підконтрольних суб'єктів; реалізацію органами всього спектру державно-владних повноважень.

Сукупність зазначених повноважень, функцій, які дозволяють державним органам здійснювати адміністративно-правове регулювання процесу відкриття вільного ринку земель в Україні і утворює їхній адміністративно-правовий статус.

Особливістю адміністративно-правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в частині регулювання становлення земельно-ринкових відносин є те, що вони у своїй діяльності керуються не лише нормами адміністративного права, а і нормами інших галузей права, які можуть виконувати різні регулятивні функції.

Суб'єкти управлінських правовідносин повинні слідувати законодавчо встановленим правилам, сформульованим у вигляді зобов'язань, заборон. Дозвіл на виконання таких правил має бути забезпечено організаційним, юридичним, матеріально-технічним підґрунтям. Адміністративно-правовий статус суб'єктів визначає їх специфічний порядок діяльності у різних сферах державного життя.

Держава через свої органи і за допомогою правових норм визначає обсяг владних повноважень інших суб'єктів (органів самоврядування, громадських організацій тощо), надані повноваження яких є вторинними, делегованими повноваженнями органів державної влади. Одночасно ці можливості характеризуються, насамперед, як спосіб об'єктивації державних функцій, а вже потім є формою відображення повноважень їх конкретних носіїв.

Для забезпечення реалізації адміністративно-правових важелів впливу і стабільності діяльності даних суб'єктів застосовується ряд гарантій. Вони включають в себе:

- наявність професійно підготовлених кадрів, працівників, які мають відповідний рівень знань і досвіду. Саме професіоналізм кадрів має першочергове значення, оскільки тільки він гарантує високу якість виконання владних функцій, здійснення яких на практиці залишається на досить низькому рівні;
- матеріально-технічне забезпечення органів держави та

посадових осіб, що пов'язується з наданням суб'єктам владних повноважень матеріально-технічних засобів, для безпосередньої їх діяльності. Окрім цього, вони забезпечуються грошовими та іншими ресурсами, необхідними для вирішення поставлених завдань;

- використання примусу для реалізації владних повноважень, що полягає у застосуванні санкцій до осіб, які не виконують вимоги.

Система суб'єктів у галузі адміністрування ринкового обороту земель в Україні має доволі розгалужену структуру. Вони діють в межах повноважень, визначених нормами чинного законодавства України та функціонують як єдиний взаємопов'язаний механізм.

Традиційно систему органів, які беруть участь у регулюванні земельно-ринкових відносин, поділяють на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Особливістю управління органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, – розвиток економіки, соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура), національної безпеки та оборони тощо. На відміну від цього, для органів спеціальної компетенції регулювання процесу перерозподілу прав власності на земельні ресурси є головним або одним з головних напрямів їх діяльності.

До системи органів загальної компетенції належать: Президент України, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

Систему органів управління спеціальної компетенції у зазначеній сфері становлять: Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державне агентство земельних ресурсів України.

Центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів неодноразово реорганізовувався, змінював частину своїх функцій та органи, які спрямовували та координували його діяльність. Утворений у 1996 році Державний комітет України по земельних ресурсах України пройшов тривалий реформаційний шлях та у 2010 році остаточно утвердився у своїй назві та функціях. Слід визнати, що реорганізація суттєво знизила імідж цього органу, його самостійність і роль у державі.

З огляду на фундаментальність поставлених завдань Державний комітет України по земельних ресурсах швидко обростав структурами, створеними на виконання завдань земельної реформи, які оперативним чином трансформувалися у послуги, однак даний процес відзначався значною заполітизованістю та напівофіційними механізмами їхньої діяльності.

Міністерство аграрної політики і продовольства України є органом центральної виконавчої влади, який формує політику у сфері земельних відносин. Державне агентство земельних ресурсів України має статус органу державної влади, який реалізує політику у сфері земельних відносин. Реалізація політики у сфері земельних відносин передбачає створення умов для розвитку земельних відносин у суспільстві. Управління об'єктами державної власності, у даному випадку землею, передбачає концентрацію компетенції з безпосереднього управління землею.

Законодавство України надає центральним і місцевим органам влади багато свободи дій у тому, що стосується регулювання земельних відносин і використання землі. Крім того, в Земельному кодексі України немає чіткого розмежування сфери повноважень центральних і місцевих органів влади, тому існує небезпека, що в разі невизначеності органи влади даватимуть

власну оцінку своїх повноважень, меж свого правового статусу, подекуди не на користь громадян і юридичних осіб, що фактично матиме ознаки зловживання владою.

Вирішенням даної ситуації є збалансування системи владних повноважень у сфері земельних відносин між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, встановлення комплексної рівноваги та взаємного контролю. Та все ж, слід відзначити, що попри поступове вдосконалення нормативної регламентації місцевого самоврядування, його правовий статус залишається все ж таки недосконалим і подекуди суперечливим.

Органи місцевого самоврядування, позбавлені необхідних повноважень або можливостей для їх реалізації, а в підсумку – й управлінської самостійності, фактично усунуті від рішення місцевих проблем. Держава повинна делегувати їм свої повноваження у сфері місцевого управління і сприяти в розвитку місцевого самоврядування, публічної самоврядної влади як інституту влади, яка функціонує і реалізується на локальному рівні, що є найбільш наближеним рівнем управління до кожного жителя певної території.

Безумовно, перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері регулювання відносин з підготовки до відкриття ринкового обороту земель, в порівнянні з органами державної виконавчої влади, різниться. Водночас за органами місцевого самоврядування закріплюються важливі контролюючі та адміністративні повноваження в межах конкретної територіальної громади, що являється свідченням демократизації влади.

Повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні визначаються Конституцією і законодавством. Хоча останнім часом відбувається перехід до методу «вичерпного переліку», тобто законодавством визначається чіткий список владних повноважень і лише в окремих випадках встановлюється можливість наділення суб'єкта додатковими повноваженнями, але суворо в межах закону. Таким чином, діяльність владних структур вводиться в суворі рамки закону, не допускаючи можливість самовільно використовувати владні інструменти та зловживати наданою їм владою.

Та, на жаль, існує ряд об'єктивних та суб'єктивних факторів, які спричиняють порушення встановленого законодавством комплексу повноважень, владні повноваження здійснюються неефективно, через що потрібний результат не досягається. Можна виокремити найбільш поширені умови їх порушення: помилки у розумінні природи і сутності засобів адміністративно-правового впливу на формування земельно-ринкових відносин; самостійна зміна суб'єктами наданих їм повноважень; дублювання компетенції органами різного рівня та ін.

Висновки. Отже, статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні яв-

ляє собою сукупність належних їм прав (компетенції) та обов'язків (повноважень), цілей, завдань, та функцій їхньої діяльності, відповідальності за порушення встановлених вимог; його конкретизовано у нормах чинного законодавства України; гарантовано державою, яка делегує суб'єктам владних повноважень свої функції у конкретній сфері та носить системний характер. З огляду на євроінтеграційні процеси, існує потреба у переосмисленні суті правового статусу даної групи суб'єктів з урахуванням теоретичних напрацювань та практики здійснення заходів щодо відкриття вільного ринку земель в Україні.

Література:

1. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : моногр. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
2. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні державного управління / Н. Гудима // Європейські перспективи. – 2010. – № 4.
3. Гузій О.І. Зміна суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення і посилення ролі місцевого самоврядування у сфері регулювання аграрних відносин в Україні / О.І. Гузій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/2/15.pdf>.
4. Державне управління в Україні : навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.
5. Сидор В.Д. Державне регулювання земельних правовідносин в Україні / В.Д. Сидор // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Випуск 660. Правознавство. – С. 92–96.
6. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту / О.О. Харенко // Актуальні проблеми держави і права. Вип. № 60. – 2011. – С. 325–331.

Гречаниук Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні

Анотація. В роботі досліджено поняття і складові елементи правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання процесу відкриття ринку земель в Україні, обозначено існуючі проблеми та запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

Ключевые слова: правовий статус, суб'єкт властних повноважень, ринок землі, держава, адміністративно-правове регулювання.

Grechaniuk N. The status of the subjects of the administrative and legal regulation of the formation of land market in Ukraine

Summary. In the work analyzed concept and the constituent elements of the legal status of the subjects of the administrative-legal regulation of the opening of the land market in Ukraine, marked the existing concerns and proposed possible solutions.

Key words: legal status, subject of authority, land market, state, administrative and legal regulation.