

УДК [342.553:349.414](477)

В. Д. ШВЕЦЬ,*кандидат юридичних наук, народний депутат України*

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТІВ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Розглянуто сучасний стан загального нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування щодо контролю за використанням та охороною земель. Зроблено висновок про доцільність посилення дієвості органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення захисту суб'єктів землекористування. Акцентовано увагу на необхідності законодавчого забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за дії, що порушують права на землю не лише власників земельних ділянок, але й землекористувачів.

Ключові слова: *земельний контроль, органи місцевого самоврядування, використання та охорона земель, повноваження органів місцевого самоврядування, відповідальність органів місцевого самоврядування, охорона земель.*

Самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження [1, с. 211]. І контроль-наглядові функції органів державної виконавчої влади, і контроль та нагляд з боку органів місцевого самоврядування вочевидь є реалізацією земельних інтересів Українського народу – через діяльність двох гілок публічної влади. Як і органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають спільну мету, яка полягає у забезпеченні охорони земель як основного національного багатства. Різниця між ними полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель, якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [2]. Органи місцевого самоврядування є одними з тих суб'єктів адміністративно-правового захисту землекористувачів, що мають змогу оперативно й ефективно здійснювати державну земельну політику на місцях з метою забезпечення ефективного та раціонального використання земельних ресурсів усіма суб'єктами відносин землекористування на засадах їх рівного доступу до реалізації відповідних прав. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування залежить насамперед від наявності повноти правових інструментів впливу органів місцевого самоврядування на відповідні відносини, зокрема, й у сфері адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування.

Питання ефективності органів місцевого самоврядування були неодноразово обговорені в правовій літературі, зокрема такими вчени-

ми, як І. Багрій, Г. В. Бублик, А. М. Онупрієнко, С. І. Хом'яченко та ін. Проте не достатньо присвячено уваги саме специфіці контрольної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту суб'єктів землекористування.

Метою статті є визначення ефективності сучасного стану нормативно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування та внесення пропозицій щодо його вдосконалення.

До повноважень сільських, селищних, міських рад згідно зі ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] належать:

а) власні (самоврядні) повноваження: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну,

культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; справляння плати за землю;

б) делеговані повноваження: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

Як справедливо зауважує Г. В. Бублик, делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування (делегуючого та делегованого); делегування повноважень має супроводжуватися укладенням акта делегування повноважень; делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [4, с. 5].

На думку авторів підручника з курсу адміністративного права, органи місцевого самоврядування мають риси, що наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення [5, с. 105]. Слід зауважити, що така думка вочевидь виходить із достатньо широкого кола повноважень органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань у межах певних адміністративно-територіальних утворень.

Доцільно зазначити, що захист суб'єктів землекористування, що здійснюється у процесі реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій, відбувається і шляхом забезпечення органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень екологічно безпечного стану навколишнього природного середовища. Захист суб'єктів землекористування в деяких випадках відбувається шляхом відновлення безпечного стану навколишнього природного середовища та відшкодування суб'єктам землекористування шкоди, заподіяної земельним ділянкам, що знаходяться у їх використанні, внаслідок порушення екологічно безпечного стану довкілля.

Таким чином, можна цілком погодитися з думкою І. Багрій про те, що згідно з Законом «Про місцеве самоврядування», сільські, селищні, міські ради безпосередньо не здійснюють контроль за використанням і охороною земель, а наділені лише окремими повноваженнями, які дозволяють їм опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їх територій [2, с. 26].

На підставі аналізу усієї сукупності повноважень органів місцевого самоврядування можна виділити такі різновиди напрямків діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту суб'єктів землекористування: напрямок організаційно-координаційного характеру, економічного характеру, превентивно-правового характеру, аналітичного характеру, організаційно-відновлюючого тощо. За сферами захисту прав суб'єктів землекористування органами місцевого самоврядування можна виділити заходи екологічного та заходи земельного спрямування.

Ознаки контрольних та наглядових дій органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення захисту суб'єктів землекористування такі: по-перше, контрольні та наглядові функції здійснюються переважно виконавчими комітетами сільських, селищних та міських рад; по-друге, відповідні контрольні та наглядові дії реалізуються в межах делегованих повноважень.

Серед повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення земельного порядку можна виділити повноваження у сфері землеустрою, у сфері плати за землю, у сфері розподілу та перерозподілу земельних ділянок. У названій області особливо слід звернути увагу на важливість забезпечення сталого та безперешкодного землекористування титульними суб'єктами цього права. На жаль, Земельний кодекс України недостатньо чітко гарантує забезпечення захисту прав та законних інтересів суб'єктів землекористування. Так, передбачаючи у ст. 152 визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування як способу захисту прав на земельні ділянки громадян та юридичних осіб, безвідносно до правового титулу, на основі якого здійснюється використання земель (право власності чи право користування), Земельний кодекс України у ст. 154–155 [6] визначає відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за порушення права власності на землю та за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок, обмежуючи таким чином свою відповідальність перед суб'єктами титульного землекористування. Видається більш доцільним змінити назву та зміст відповідних статей таким чином, щоб вони розповсюджувалися не лише на захист прав власників земельних ділянок, але й на суб'єктів землекористування. Наприклад, викласти ці статті в такій редакції:

«Стаття 154. Відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за порушення прав на землю

1. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою; землекористувачем – повноважень щодо володіння та користування земельною ділянкою, що використовується ним на законних підставах, або встановлювати непередбачені законодавчими актами щодо них додаткові обов'язки чи обмеження.

2. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за шкоду, заподіяну своїм неправомірним втручанням у здійснення власником чи землекористувачем відповідних повноважень щодо земельної ділянки.

Стаття 155. Відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за видання актів, які порушують права на землю

1. У разі видання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта,

яким порушуються права власника щодо володіння, користування чи розпорядження належною йому земельною ділянкою, чи права землекористувача щодо володіння та користування земельною ділянкою, що використовується ним на законних підставах, – такий акт визнається недійсним.

2. Збитки, завдані власникам земельних ділянок та землекористувачам внаслідок видання зазначених актів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі органом, який видав акт.»

У деяких країнах, наприклад у Великобританії та скандинавських країнах, контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні, відносно незалежні контролери-омбудсмени (зі шведської «ombudsman» – представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень. Слід погодитися з висловленою думкою, що для української системи місцевого самоврядування варто визнати можливим застосування такого досвіду щодо контролю за реалізацією переданих на місцевий рівень державних повноважень. Щодо питань місцевого значення, то органи місцевого самоврядування повинні володіти визначеною в рамках законодавства певною свободою дії. Контроль дій місцевих органів влади із боку державних органів влади в цій сфері необхідно здійснювати тільки відповідно до законодавства [7].

Таким чином, можна підтримати думку О. Я. Крассова, що самоврядний контроль за використанням і охороною земель – це діяльність відповідних органів сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямована на додержання вимог земельного законодавства, забезпечення гарантій реалізації земельно-правових норм та утвердження законності у земельних відносинах [8, с. 246]. Проте, як бачимо з чинного законодавства, на сьогодні відсутній дієвий механізм самоврядного контролю, що забезпечував би активну участь органів місцевого самоврядування в контролі та нагляді за використанням земель у межах відповідних територіальних громад.

Логічним **висновком** із викладеного є посилення дієвості органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення захисту суб'єктів землекористування через правове забезпечення виконання виконавчими органами місцевих рад власних контрольних та наглядових дій щодо належного виконання вимог актів відповідних органів місцевого самоврядування, також законодавче забезпечення відповідальності

органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за дії, що порушують права на землю не лише власників земельних ділянок, але й суб'єктів землекористування. Одним із засобів досягнення цього може стати прийняття Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» у новій редакції з назвою Закон України «Про контроль за використанням та охороною земель», у якому був би врегульований комплекс питань здійснення не тільки державного,

а й самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель [2].

Обсяг публікації не дозволяє всебічно розглянути діяльність органів місцевого самоврядування у сфері захисту землекористувачів. Так, об'єктом наукових досліджень має стати також питання взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративно-правового захисту прав землекористувачів, зокрема громадськими організаціями.

Список використаних джерел

1. Хом'яченко С. І. Розвиток та систематизація законодавства України про контроль за використанням та охороною земель / С. І. Хом'яченко // Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції «Проблеми кодифікації законодавства України». – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 210–213.
2. Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель / Багрій Ірина // Юридичний журнал. – 2010. – № 8. – С. 24–26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3596>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бублик Галина Василівна. – Київ, 2005. – 16 с.
5. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
6. Земельний кодекс України : від 25 жовт. 2001 р. № 2768-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
7. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dep.kh.ua/dep/analytika_st/1319013563_3982.html.
8. Крассов О. Я. Земельное право современной России : учеб. пособие / О. Я. Крассов. – М. : Дело, 2003. – 624 с.

Надійшла до редколегії 17.10.2014

ШВЕЦ В. Д. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТОВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассмотрено современное состояние общего нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по контролю за использованием и охраной земель. Сделан вывод о целесообразности усиления действенности органов местного самоуправления в сфере обеспечения защиты субъектов землепользования. Акцентируется внимание на необходимости законодательного обеспечения ответственности органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти за действия, нарушающие права на землю не только собственников земельных участков, но и землепользователей.

Ключевые слова: земельный контроль, органы местного самоуправления, использование и охрана земель, полномочия органов местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления, охрана земель.

SHVETS V. D. PARTICIPATION OF LOCAL AUTHORITIES IN THE SPHERE OF GUARANTEEING PROTECTION TO THE SUBJECTS OF LAND TENURE

The present state of the general regulatory guaranteeing of local authorities' activity in the sphere of land tenure and protection's control is studied. It is concluded about the feasibility of strengthening the effectiveness of local authorities in the field of protecting the subjects of land tenure. Special attention is paid to the need of legislative guaranteeing of the liability of local authorities and local executive power agencies for the actions violating the rights on land concerning not only land owners, but also land users.

Keywords: land control, local authorities, land tenure and protection, powers of local authorities, liability of local authorities, land protection.