



Самородов Артем Сергійович,
здобувач кафедри екологічного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
ORCID 0000-0001-7305-0744

doi: 10.21564/2414–990x.133.70657

УДК 343.9

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Статтю присвячено дослідженню питання місця і ролі місцевих державних адміністрацій в управлінні земельними ресурсами. Наголошено на особливому правовому статусі місцевих державних адміністрацій, що полягає в поєднанні повноважень державного органу загальної та спеціальної компетенції. Запропоновано під повноваженнями місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин розуміти покладені на неї державою й закріплені на законодавчому рівні зобов'язання щодо впливу на певні суспільні відносини.

Ключові слова: земля; земельні відносини; місцеві державні адміністрації; повноваження.

Самородов А. С., соискатель кафедры экологического права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.

ORCID 0000-0001-7305-0744

Местные государственные администрации как субъекты земельных отношений

Статья посвящена исследованию вопроса места и роли местных государственных администраций в управлении земельными ресурсами. Отмечено особый правовой статус местных государственных администраций, заключающийся в сочетании полномочий государственного органа общей и специальной компетенции. Предложено под полномочиями местных государственных администраций в области земельных отношений понимать возложенные на нее государством и закрепленные на законодательном уровне обязательства по влиянию на определенные общественные отношения.

Ключевые слова: земля; земельные отношения; местные государственные администрации; полномочия.

Вступ. Сьогодні досить гостро стоїть проблема організації земельного контролю та його чіткої правової регламентації, підвищення ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері контролю за використанням і охороною земель, їх взаємодії з правоохоронними органами при виявленні правопорушень, здійснення ними превентивної діяльності та відповідного розвитку законодавства України в цій сфері.

Місцеві державні адміністрації є одними з тих, що мають змогу оперативно й ефективно здійснювати державну земельну політику на місцях з метою забезпечення ефективного і раціонального використання земельних ресурсів усіма суб'єктами відносин землекористування на засадах їх рівного доступу до реалізації відповідних прав. Тому формування чіткої та ефективної системи повноважень у сфері земельних відносин, а також проведення відповідних інституціональних і організаційних змін у країні залишаються надзвичайно актуальними.

Мета статті полягає в дослідженні повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин.

Стан дослідження. Питаннями повноважень місцевих державних адміністрацій в управлінні земельними ресурсами цікавилися такі науковці, як: Т. С. Кичилук, П. Ф. Кулинич, В. І. Курило, Л. В. Мілімко, А. М. Мірошниченко, В. І. Семчик та інші, проте відсутність єдиної точки зору щодо ролі місцевих державних адміністрацій в управлінській діяльності земельними ресурсами зумовлюють актуальність цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Важливість ефективного правового регулювання земельних відносин в Україні не викликає сумнівів у більшості представників юридичної науки і правозастосовної практики. Проте чинне законодавство містить прогалини та колізії майже у всіх сферах земельного-правового регулювання. Недосконалість чинного законодавства призводить до утворення ряду проблем, пов'язаних із реалізацією фізичними особами, організаціями та установами прав на землю.

Державні і приватні наукові установи, правозастосовні органи проводять на цю тему численні конференції, «круглі столи», які іноді обумовлюють відповідні правотворчі процеси, наслідками яких є вдосконалення чинних нормативно-правових актів.

Особливе місце в системі суб'єктів земельних правовідносин належить органам державної виконавчої влади. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами державної влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією. Через систему цих органів здійснюється державне управління, виконавча і розпорядча діяльність [1, с. 143].

Важливою ознакою виконавчої влади є її організуючий характер. У ній зосереджена вся реальна практична робота щодо виконання законів, актів вищого керівництва. Вона переводить політичні проблеми в організаційні, об'єднує зусилля громадян, наводить порядок, підтримує його в нормальних умовах.

Орган виконавчої влади створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру та зовнішні зв'язки [1, с. 9].

Таким чином, виконавча влада – це система юридичних державно-владних повноважень щодо виконання законів, розробки і здійснення державної політики, яка реалізується розгалуженою ієрархічною спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах оперативності, адміністративної підлеглості, підзаконності, підзвітності перед представницькими органами, поєднання динамізму і стабільності [2, с. 5].

Суб'єктами виконавчої влади в Україні є орган загальної компетенції – вищий у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; органи спеціальної компетенції – центральні органи державної виконавчої влади; місцеві органи державної виконавчої влади. Особливість управління в сфері земельних ресурсів органами загальної компетенції полягає в тому, що вони здійснюють цю діяльність поряд з вирішенням інших завдань і виконують її як самостійно, так і спільно зі спеціально уповноваженими органами в цій сфері.

Відповідно до ст. 118 Конституції України [3] виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [4].

Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин встановлені Земельним кодексом України (далі – ЗК України) [5]. Проте, здійснюючи владно-управлінську діяльність та виконуючи управлінські функції, місцеві державні адміністрації застосовують норми не тільки земельного законодавства.

Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 13 та ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4] місцеві державні адміністрації, крім повноважень у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, вирішують і інші управлінські питання, зміст яких розкривається у статтях 15-17, 19-22 та в інших актах чинного законодавства. Так, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, зокрема, за збереженням і раціональним використанням державного майна, використанням та охороною земель, розпоряджаються землями державної власності, забезпечують законність, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян.

Крім того, згідно зі ст. 15 Закону України «Про охорону земель» до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі охорони земель, зокрема, належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами у разі порушення

ними вимог законодавства в галузі охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [6].

Загальний перелік повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин міститься у ст. 17 ЗК України [5]: а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом; б) участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель; в) координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; г) підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених цим Кодексом; д) підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; е) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; е) координація діяльності державних органів земельних ресурсів; ж) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Відповідно до п. 2 ст. 84 ЗК України [5] місцеві державні адміністрації у встановлених законом випадках можуть виступати суб'єктами права власності на землі державної форми власності. Розпорядження такими землями здійснюється у формі продажу земельної ділянки новому власнику або передачі її у власність, оренду чи постійне користування.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оренду землі» місцеві державні адміністрації можуть виступати орендодавцями землі [7]. Водночас надання в оренду таких земельних ділянок оформляється відповідно до вимог, що містяться у ст. 124 ЗК України: передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки.

Місцеві державні адміністрації наділені повноваженнями щодо вилучення земельних ділянок. Відповідні положення містяться у ст. 149 ЗК України. Порядок погодження питань, що пов'язані з вилученням (викупом) земельних ділянок, установлений у ст. 151 ЗК України [5]. Слід зазначити, що повноваження місцевих державних адміністрацій щодо надання земельних ділянок у власність чи користування розподілені між обласними, районними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями і Радою Міністрів Автономної Республіки Крим. Зокрема, ст. 122 ЗК говорить, що районні державні адміністрації на їх території передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для: сільськогосподарського використання; ведення водного господарства (крім випадків, визначених законодавством); будівництва об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо).

Обласні державні адміністрації передають земельні ділянки на їх території із земель державної власності у власність або у користування в межах міст обласного значення та за межами населених пунктів для всіх потреб, крім випадків, визначених частинами 3, 7 ст. 122 ЗК України.

Київська та Севастопольська міські державні адміністрації передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування в межах їх територій для всіх потреб, крім випадків, визначених ч. 7 ст. 122 ЗК України. Рада Міністрів Автономної Республіки Крим передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування в межах міст республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та за їх межами для всіх потреб, крім випадків, визначених частинами 3, 7 ст. 122 ЗК України [5].

Місцева державна адміністрація, як суб'єкт земельних відносин, також виступає контролюючим органом. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4] до повноважень місцевих державних адміністрацій належить здійснення на відповідній території державного контролю за використанням і охороною земель та інших природних ресурсів. На жаль, функцію контролю не завжди може бути реалізовано через відсутність законодавчо визначеного порядку здійснення контролю.

Окрім того, місцеві державні адміністрації мають можливість здійснювати моніторинг порушень у сфері охорони та використання земель і подавати відповідну інформацію до контролюючих та правоохоронних органів.

У теорії земельного права визначальними ознаками суб'єктів земельно-правових відносин вважається їх правоздатність, дієздатність і відповідальність за неналежне виконання прав і обов'язків. Реалізація органами державної влади своїх земельних повноважень повинна включати такі напрямки: реформування відносин власності на землю; облік і оцінка на рентній основі земельно-ресурсного потенціалу в складі національного багатства країни; організація ефективного управління земельними ресурсами як національним надбанням, просторовим базисом і основним засобом виробництва [8, с. 174].

На жаль, закріплені в нормативно-правових актах повноваження органів державної влади, у тому числі і місцевих державних адміністрацій, недостатньо ефективно реалізуються на практиці. Досить констатувати той факт, що залишаються невирішеними проблемні питання, пов'язані з реформуванням відносин власності на землю, вдосконаленням земельного законодавства, створенням інфраструктури ринку земель, організацією автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру тощо; залишаються надмірно складними процедури прийняття рішень щодо надання (вилучення) земельних ділянок, повільними темпами оформляються документи про право власності на землю; до цього часу не визначено меж земельних ділянок природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення; недостатніми темпами ведуться роботи щодо інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; не встановлено меж більшості населених пунктів; на початковому етапі перебуває робота з розмежування земель державної та комуналь-

ної власності, що стримує завершення процесу земельної реформи. Зазначені недоліки створюють умови для масових порушень земельного законодавства, а також порушень конституційних прав громадян [9, с. 201].

Висновки. Таким чином, функції органів державної влади у сфері земельних ресурсів необхідно характеризувати за їх законодавчим закріпленням, які пов'язані з реалізацією функцій держави. Обумовленість і необхідність діяльності органів державного управління повинні відповідати змісту функціонування держави в механізмі державного управління земельними ресурсами, а чітка законодавча регламентація і компетенція їх органів повинна відповідати конкретним умовам розвитку суспільних відносин.

Забезпечити проведення ефективної політики в галузі земельних відносин центральними та місцевими органами державної виконавчої влади можна при реалізації таких інституційних вимог: створення доступного і відкритого реєстру всіх земельних ділянок країни; проведення оцінки землі незалежним державним органом на основі щорічного врахування рентної вартості всіх земельних ділянок тощо.

Створення ефективного державного управління в Україні можливе тоді, коли будуть поєднані наукові дослідження у сфері державотворення з законопроектною та нормативною діяльністю, організаційними процедурами, удосконаленням державного апарату, матеріального та фінансового забезпечення його функціонування тощо.

Список літератури:

1. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. праць / кол. авт. ; наук. кер. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с.
2. Євченко В. О. Органи виконавчої влади в Україні : навч. посіб. / В. О. Євченко, О. О. Євченко. – Миколаїв : НУК, 2006. – 52 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 3-4. – Ст. 27.
6. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
7. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 46. – Ст. 280.
8. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. – Київ : Істина, 2003. – 448 с.
9. Коваль Г. Державні адміністрації як суб'єкти земельних відносин у системі органів виконавчої влади / Г. Коваль // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, 2011. – Вип. 22. – С. 195–202.

References:

1. Nyzhnyk, N.R. (Ed.). (2000). Derzhavna vykonavcha vlada v Ukraini: formuvannja ta funkcionuvannja – The state executive power in Ukraine: the formation and functioning. Kiev: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
2. Jevchenko, V.O., Jevchenko, O.O. (2006). Organy vykonavchoi' vlady v Ukraini – The executive power in Ukraine. Mykolaiiv: NUK [in Ukrainian].

3. Konstytucija Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR (1996). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 30, article 141 [in Ukrainian].

4. Pro miscevi derzhavni administracii': Zakon Ukrai'ny vid 09.04.1999 No. 586-XIV [On Local State Administration: Law of Ukraine of 09.04.1999 N 586-XIV]. (1999). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 21-22, article 190 [in Ukrainian].

5. Zemel'nyj kodeks Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny vid 25.10.2001 No. 2768-III [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine of 25.10.2001 N 2768-III]. (2003). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 3-4, article 27 [in Ukrainian].

6. Pro ohoronu zemel': Zakon Ukrai'ny vid 19.06.2003 No. 962-IV [On Land Protection: Law of Ukraine of 19.06.2003 No. 962-IV]. (2003). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 39, article 349 [in Ukrainian].

7. Pro orendu zemli: Zakon Ukrai'ny vid 06.10.1998 No. 161-XIV [On Land Lease Law of Ukraine of 10.06.1998 No. 161-XIV]. (1998). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrai'ny, 46, article 280 [in Ukrainian].

8. Pogribnyj, S.O., Karakash, I.I. (2003). (Eds.). Zemel'ne pravo Ukrai'ny – Land Law Ukraine. Kyiv: Istyna [in Ukrainian].

9. Koval', G. (2011). Derzhavni administracii' jak sub'jekty zemel'nyh vidnosyn u systemi organiv vykonavchoi' vlady [Public administration as subjects of land relations in the executive branch]. Suchasna ukrai'ns'ka polityka. Polityky i politology pro nei' – Modern Ukrainian politics. Politicians and political scientists about it. Kyi'v, issue 22, 195–202 [in Ukrainian].

Samorodov A. S., postgraduate student of chair of ecological law, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

ORCID 0000-0001-7305-0744

Local Public Administration as a Agent Relations Land

The article studies the question of the place and role of local administrations in the management of land resources. Emphasized the special legal status of local state administrations is to combine the powers of the body of general and special jurisdiction. An authority in local government administration in the field of land relations understand entrusted to it by the State and enshrined in law the obligations regarding the impact of certain social relations.

Today is an acute problem of land control and its clear legal regulation, improve the effectiveness of local administrations in monitoring the use and protection of land, their interaction with law enforcement agencies in identifying violations, their implementation of preventive action and appropriate development of legislation of Ukraine in this area .

Local administrations are some of those that are able to quickly and effectively state land policy in place to ensure effective and efficient use of land resources by all actors land relations on the principles of equal access to the realization of the relevant rights. Therefore, the formation of a clear and effective system of powers in the sphere of land relations and the related institutional and organizational changes in the country remain extremely relevant.

Thus, the functions of public authorities in the field of land resources should characterize their legislative strengthening, associated with the implementation of state functions. Conditionality and necessity of government operations must meet state content operation of the mechanism of state management of land resources and clear legal regulation of their competence and must meet specific conditions of public relations.

Ensuring an effective policy on land relations central and local executive authorities in the implementation of possible institutional requirements: creation of affordable and open land registry of the country; Land valuation independent state body based on the annual rental value of all consideration of land and so on.

Keywords: land; land relations; local administrations; authorities.

Надійшла до редколегії 19.05.2016 р.