

В. А. Телицька,
аспірант, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління
містом, Національна академія державного управління при Президенті України

ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕДАЧІ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК В М.КИЄВІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

V. Telitskaya,
graduate student, National academy of state administration at President of Ukraine

FEATURES OF TRANSFER OF LAND PLOTS IN KYIV IN MODERN CONDITIONS OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS

У статті розглянуто проблемні питання практики надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Акцентовано увагу на делегуванні повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління землями територіальної громади міста Києва.

In the article the problem questions of practice of grant of administrative services are considered by the organs of local self-government in the field of the landed relations. Attention is accented on delegation of plenary powers of organs of local self-government in relation to the management of territorial society of city of Kyiv earth.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, земельні відносини, делегування повноважень.

Key words: administrative services, organs of local self-government, public authorities, landed relations, delegations of plenary powers.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах особливо актуально постає питання щодо збереження, раціонального використання та управління земельними ресурсами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Тому для забезпечення ефективного процесу управління земельними ресурсами, необхідним є функціонування налагоджених механізмів взаємовідносин між територіальними органами земельних ресурсів, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року" визначено, що найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно [1].

Таким чином, виявлення основних проблем управління земельними ресурсами територіальної громади міста надасть можливість підвищити якість надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин для кожного конкретного громадянина.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Основні аспекти впровадження та функціонування сфери послуг в органах державної влади та місцевого самоврядування вивчали вітчизняні дослідники, зокрема В. Авер'янов, О. Бакуменко, І. Коліушко, В. Мамонова, В. Тимошук, А. Чемерис та інші. Питання управління земельними відносинами в роботі органів місцевої влади розглядали в своїх дослідженнях І. Дегтярьова, Я. Журавель, Ю. Кулаковський, І. Охоцький, О. Петраковська тощо.

Проте, залишається актуальною проблема чіткого розмежування повноважень у сфері управління земельними ресурсами між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Крім того, на сьогодні недостатньо вивчене питання підвищення ефективності шляхів оптимізації взаємодії органів місцевої влади у сфері розпорядження землями територіальної громади міста.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз практики безоплатної передачі земельних ділянок в м. Києві з метою виявлення основних проблемних питань, які виникають у процесі реалізації громадянами своїх конституційних прав.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Згідно з частиною 2 статті 140 Конституції України особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [2].

Статтею 6 Закону України "Про столицю України місто-герой Київ" передбачено, що місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами [3].

Відповідно до пункту 34 частини 1 статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин належить до виключної компетенції пленарних засідань сільських, селищних, міських рад [4].

Положеннями статті 9 Земельного кодексу України (далі — ЗК України) передбачено, що до повноважень Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин на їх території, зокрема належить: розпорядження землями територіальної громади міста; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності в порядку, передбаченому цим Кодексом; викуп земельних ділянок для суспільних потреб міста; припинення права користування земельними ділянками у випадках, передбачених цим Кодексом; прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; встановлення та зміна меж сіл, селищ, районів у містах; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів, тощо [5].

Як вбачається зі змісту частини 1 статті 116 ЗК України громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом, або за результатами аукціону [5].

Більш детально зупинимось на дослідженні порядку та проблемних питаннях безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами у м. Києві.

На сьогодні надання земельних ділянок у власність в м. Києві здійснюється у відповідності з ЗК України та Тимчасовим порядком передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві, затвердженим рішенням Київської міської ради від 28.02.2013 № 63/9 120 (далі — Тимчасовий Порядок) [6].

Слід звернути увагу, на Закон України від 02.07.2013 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері земельних відносин щодо спрощення процедури відведення земельних ділянок" [7], яким було значно спрощено порядок погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Таким чином, замість обов'язку зацікавленої особи погодити проект із п'ятьма погоджувальними інстанціями вказаним законом запроваджено

по суті єдине обов'язкове погодження проекту — із органом земельних ресурсів. Погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок іншими органами відбувається у разі наявності у них повноважень здійснення контролю за дотриманням режиму використання земельних ділянок.

Так, відповідно до частини 6 статті 118 ЗК України громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність. У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства) [5].

Проте детальніше процедуру безоплатної передачі земель територіальної громади визначено Тимчасовим порядком, зокрема статтею 21 вказаного вище порядку передбачено, що громадяни, зацікавлені в одержанні земельної ділянки у межах м. Києва для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуального гаражного та дачного будівництва чи ведення садівництва, подають безпосередньо до Київської міської ради клопотання про передачу земельної ділянки у власність, а у разі наміру одержати земельну ділянку для зазначених цілей в оренду — клопотання в довільній формі про надання дозволу на розроблення документації із землеустрою [6].

Згідно з частинами 4, 5 статті 21 Тимчасового порядку секретаріат Київської міської ради разом з дорученням (резолуцією) Київського міського голови або заступника міського голови — секретаря Київради у день надходження клопотання або протягом наступного робочого дня надсилає його через приймальню Київради з земельних питань для опрацювання до Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі — Департамент земельних ресурсів). У разі невідповідності клопотання та складу доданих до нього документів вимогам цього Порядку клопотання по суті не розглядається Департаментом земельних ресурсів, про що громадянин інформується відповідним листом протягом семи робочих днів з дня надходження клопотання з секретаріату Київської міської ради. У цьому разі громадянин або його уповноважена особа отримують додані до клопотання документи у Департаменті земельних ресурсів для приведення їх у відповідність до вимог цього Порядку, а при отриманні документів на звороті клопотання громадянином або уповноваженою ним особою робиться відповідна відмітка з описом отриманих документів, яка скріплюється підписом громадянина або уповноваженої ним особи із зазначенням дати отримання документів. Після приведення документів, що були додані до клопотання, у відповідність до вимог цього Порядку громадянин подає клопотання до Київської міської ради в порядку, встановленому цією статтею [6].

На даному етапі виникають спірні моменти щодо делегування Київською міською радою повноважень Департаменту земельних ресурсів стосовно розгляду клопотань зацікавлених осіб про передачу земельної ділянки у власність.

Проаналізувавши останні роки роботи органів місцевої влади у сфері розпорядження землями територіальної громади ми дійшли висновку, що аналогічна практика розгляду клопотань зацікавлених осіб існувала й раніше. Надання земельних ділянок у власність на території міста Києва, наприклад, в 2010—2012 рр. здійснювалось у відповідності до рішення Київської міської ради від 15.07.2004 № 457/1867 "Про порядок передачі (надання) земельних ділянок в користування або у власність у місті Києві" (з відповідними змінами та доповненнями) [8]. Статтею 15 зазначеного рішення Київської міської ради передбачалось направлення клопотання громадянина з дорученням Київського міського голови або заступника міського голови — секретаря Київради до Головного управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) (далі — Головне управління) для опрацювання у встановленому порядку. У разі невідповідності поданого клопотання вимогам Порядку, затвердженого рішенням Київської міської ради 15.07.2004 № 457/1867 Головне управління листом повідомляло зацікавлених осіб з яких підстав не може бути підготовлено проект рішення Київської міської ради з порушеного питання.

Часті випадки ненадання громадянами повного пакету документів, які додаються до клопотання про передачу земельної ділянки у власність унеможлилювали вирішення питання по суті на пленарному засіданні сесії Київської міської ради. Така ситуація спричинила масові звернення громадян до суду за захистом своїх прав та інтересів, що охороняються законом, оскільки Київською міською радою не розглянуто заяву в місячний термін, як того вимагає частина 7 статті 118 ЗК України (в редакції чинній з 01.01.2010), в якій зазначається, що районна, Київська чи Севастопольська міська державна адміністрація або сільська, селищна, міська рада розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні [5].

Проте склалася різна судова практика Вищого адміністративного суду України, який уповноважений розглядати спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності у даній категорії справ суд приймає різні за змістом рішення, наприклад, у постанові від 01.06.2011 по справі № К-40198/10 зазначено, що на пленарних засіданнях ради розглядаються належним чином підготовлені технічні матеріали. Оскільки Головним управлінням земельних ресурсів не було підготовлено проект рішення (не з вини виконавчого органу), тому і у міської ради не було правових підстав розглядати заяву позивача, тобто міською радою ніяким чином не порушувались права та законні інтереси позивача. Однак при винесенні ухвали від 02.04.2013 по справі № К/9991/24258/12 Вищий адміністративний суд України дійшов протилежного висновку, вказавши, що Київською міською радою не було здійснено належних дій у відповідності до Земельного кодексу України та не прийнято остаточного рішення за заявою позивача [9].

Зупинимось детальніше на підставах надання відповіді зацікавленій особі щодо безоплатної передачі у власність земельної ділянки територіальної громади м. Києва саме Головним управлінням земельних ресурсів (на сьогодні — Департаментом земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)).

Так, відповідно до пункту 1.1 рішення Київської міської ради від 19.12.2002 № 182/342 "Про затвердження Положення про Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)" Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) є структурним підрозділом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та згідно з законодавством забезпечує виконання повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері земельних відносин, є підзвітним та підконтрольним Київській міській раді та виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації), безпосередньо підпорядковується Київському міському голові, а з питань управління землями державної власності, розпорядження якими здійснює виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) — виконавчому органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації). Відповідно до пункту 5 вказаного рішення Департамент у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, представницькими органами, а також підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян [10].

Як вбачається зі змісту пункту 3.1 зазначеного вище рішення Департамент забезпечує виконання повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з питань використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади міста Києва та земель державної власності в межах міста Києва, проведення земельної реформи, а також виконує інші, делеговані Київською міською радою та виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією), повноваження [10].

Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" передбачено, що делеговані функції, повноваження — функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону. "Делегування" означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути й до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [11].

Слід зазначити, що відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" делеговані повноваження — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [4].

Таким чином, Київська міська рада делегувала свої повноваження Головному управлінню земельних ресурсів (Департаменту) щодо здійснення управління земельними ресурсами міста, забезпечення проведення в місті земельної реформи, раціонального використання та охорони земель на території міста тощо.

Визначаючи характер взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, О. Батанов виділяє їх взаємне делегування повноважень. Він вказує на те, що інтереси місцевого самоврядування і держави іноді збігаються щодо вирішення одних і тих самих справ. Певні функції, які делеговані органам місцевого са-

моврядування державою, мають державний характер. Подібний дуалізм завдань і функцій територіальних громад органів державної і самоврядної влади зумовлює громадсько-державну природу функцій цих суб'єктів. Подальше удосконалення правового регулювання діяльності територіальних громад і місцевих державних адміністрацій має здійснюватися відповідно до концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, яка повністю відповідає принципам місцевої демократії, проголошеним Європейською Хартією про місцеве самоврядування [12, с. 25].

Отже, для ефективнішої взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити на законодавчому рівні: чітке розмежування повноважень місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; належне врегулювання процедури здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (крім того, удосконалити діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель), та започаткування практики проведення комплексних перевірок дотримання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства; впорядкування процедури притягнення до відповідальності місцевих органів влади за невиконання (неналежне виконання) делегованих повноважень.

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши практику надання земельних ділянок у власність можна дійти висновку, що для ефективної діяльності органів місцевої влади необхідно питання розпорядження землями територіальної громади м. Києва розглядати виключно на пленарних засіданнях сесії Київської міської ради у строки передбачені діючим законодавством. Враховуючи вищевикладене, зазначаємо, що удосконалення процесу управління земельними ресурсами залежить передусім від чіткого розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері розпорядження земельними ресурсами та від зміцнення матеріально-технічної бази вказаних органів влади. Також в умовах сьогодення необхідним є прийняття Закону України про адміністративну процедуру в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблематика розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. Пошук нових ефективних шляхів взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері земельних відносин є перспективним напрямом наукових досліджень.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 743-р "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року" // Офіційний вісник України. — 2009. — № 51. — С. 1760.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — С. 143.
3. Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV "Про столицю України місто-герой Київ" // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 11. — С. 17—20.
4. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — С. 23.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001р. № 2768-III. — К.: Парламентське вид-во, 2001. — С. 71.

6. Рішення Київської міської ради від 28.02.2013 № 63/9120 "Про Тимчасовий порядок передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність із земель комунальної власності в місті Києві" // Хрещатик. — 2013. — № 40—44. — С. 14.

7. Закон України від 02.07.2013 № 365-18 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері земельних відносин щодо спрощення процедури відведення земельних ділянок" // Офіційний вісник України. — 2013. — № 57. — С. 9.

8. Рішення Київської міської ради від 15.07.2004 № 457/1867 "Про порядок передачі (надання) земельних ділянок в користування або у власність у місті Києві" // Хрещатик. — 2005. — № 118. — С. 77.

9. Практика розгляду справ Вищим адміністративним судом України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua/

10. Рішення Київської міської ради від 19.12.2002 № 182/342 "Про затвердження Положення про Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)" // Хрещатик. — 2003. — № 11. — С. 47.

11. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — С. 943.

12. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України, 1999. — № 5. — С. 25—29.

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "On approval of the Concept of the State program of development of land relations in Ukraine in 2020", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 51., p. 1760.
2. Constitution of Ukraine adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine (1996), *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, vol. 30., p. 143.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), *The Law of Ukraine "On the capital city of Ukraine Kyiv hero"*, *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, vol. 11., p. 17—20.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "On local government in Ukraine"*, *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, vol. 24., p. 23.
5. *The Land Code of Ukraine (2001)*, *Parlaments'ke vyd-vo*, p. 71.
6. *The Kyivs'ka mis'ka rada (2013) "About interim order of transfer (provision) of land for the use or ownership of communal land in Kiev"*, *Khreschatyk*, vol. 40-44, p. 14.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), *The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in the sphere of land relations to facilitate the land acquisition"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 57., p. 9.
8. *The Kyivs'ka mis'ka rada (2005) "On the order of transfer (provision) of land in use or ownership in Kiev"*, *Khreschatyk*, vol. 118, p. 77.
9. Practice cases the Supreme Administrative Court of Ukraine, available at: <http://www.reyestr.court.gov.ua>
10. *The Kyivs'ka mis'ka rada (2003) "On approval of the Department of Land Resources of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration)"*, *Khreschatyk*, vol. 11, p. 47.
11. *Ukaz Prezidenta Ukrainy (1999), "On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 21., p. 943.
12. *Batanov, O. (1999) "Conceptual Foundations of value functions of local communities with the functions of local executive authorities"*, *Pravo Ukrainy*, vol. 5, pp. 25—29.

Стаття надійшла до редакції 24.09.2013 р.