

Курило Володимир Іванович

*Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України
(м. Київ, Україна)*

Курило Владимир Иванович

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины
заведующий кафедрой административного и финансового права
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины
(г. Киев, Украина)*

Kurylo Volodymyr

*Doctor of Science of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine
Chair of the Department of Administrative and Financial Law
of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
(Kyiv, Ukraine)*

Овчарук Сергій Станіславович

*Доктор юридичних наук
завідувач відділу нормотворчої експертизи
Науково-дослідного інституту публічного права
(м. Київ, Україна)*

Овчарук Сергей Станиславович

*доктор юридических наук
заведующий отделом нормотворческой экспертизы
Научно-исследовательского института публичного права
(г. Киев, Украина)*

Ovcharuk Sergij

*Doctor of Science of Law
Chair of the Department of Legislative Expertise
of the Research Institute of Public Law
(Kyiv, Ukraine)*

**ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ**

**ОРГАНЫ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ**

LOCAL AUTHORITIES IN MANAGEMENT IN THE FIELD OF LAND RESOURCES

Анотація. У статті розглядаються теоретичні та практичні питання ролі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в управлінській діяльності у галузі земельних ресурсів. Визначено, що надання широких повноважень у сфері здійснення виконавчої влади органам місцевого самоврядування, говорить про демократизацію суспільства, де органи виконавчої влади в поєднанні з виконавчими структурами місцевого самоврядування обслуговують загальні (публічні) потреби суспільства. Обґрунтовано, що розмежування функцій з управління земельними ресурсами органами виконавчої і представницької влади різних адміністративно-територіальних рівнів повинно бути чітко виписано і закріплено на законодавчому рівні. Для максимальної реалізації владно-управлінських функцій їх правова регламентація повинна мати максимальне нормативне закріплення.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, повноваження у галузі земельних відносин, контроль, охорона земель.

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы роли местных государственных администраций и органов местного самоуправления в управленческой деятельности в области земельных отношений. Определено, что предоставление широких полномочий в сфере осуществления исполнительной власти органам местного самоуправления, говорит о демократизации общества, где органы исполнительной власти в сочетании с исполнительными структурами местного самоуправления обслуживает общие (публичные) потребности общества. Обосновано, что разделение функций по управлению земельными ресурсами органами исполнительной и представительной власти различных административно-территориальных уровней должно быть четко выписано и закреплено на законодательном уровне. Для максимальной реализации властно-управленческих функций их правовая регламентация должна иметь максимальное нормативное закрепление.

Ключевые слова: местные государственные администрации, органы местного самоуправления, полномочий в сфере земельных отношений, управления, охрана земель.

Summary. Theoretical and practical issues of the role of local state administrations and local self-government authorities in management activities in the field of land resources were considered. It was determined that granting broad power in the sphere of exercising of executive power to local self-government tells about democratization of society, where the executive authorities in conjunction with the executive bodies of self-government serve the common (public) needs of society. It was proved that separation of functions in land management between representative and executive authorities of different administrative and territorial levels must be clearly written and stipulated by law. Legal regulation should have been established by maximum to maximize the power-management functions.

Key words: local public administration, local self-government authorities in the sphere of land resource, protection of land.

Постановка проблеми. Формування правової бази у забезпеченні проведення земельної реформи внесло істотні зміни в структуру земельної власності та землекористування, які створили передумови для модернізації виробництва, створення конкурентноспроможних підприємств, діяльності АПК, що не могло не позначитися на відносинах у сфері земельних відносин ресурсами. Таким є питання системи суб'єктів, які здійснюють виконавчу владу у галузі земельних відносин.

Із запровадженням в Україні інституту місцевого самоврядування, відповідно до частини першої ст. 118 Конституції України, місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі та виконавчими комітетами місцевих рад, що не входять до структур державної влади. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 119 Конституції) [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питань управлінської діяльності органів місцевої влади у галузі земельних ресурсів торкалися такі вітчизняні вчені-правознавці як Т. С. Кичилюк, П. Ф. Кулич, Л. В. Мілішко, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, О. П. Світличний, В. І. Семчик та інші. Разом з тим, різні наукові погляди щодо ролі органів місцевої влади у галузі земельних ресурсів та нормативно-правове регулювання таких відносин і надалі зумовлюють актуальність піднятої у цій статті тематики.

Метою цієї статті є висвітлення теоретичних та практичних питань ролі органів місцевої влади у управлінській діяльності у галузі земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Місцева 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 административно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [2].

Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин встановлені ст. 17 ЗК України. Перелічені повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин визначено також в частинах 3–5 ст. 122, ст. ст. 123, 128, 146, 149, 150, 151 ЗК України [3]. Проте, здійснюючи владно-управлінську діяльність та виконуючи управлінські функції місцеві державні адміністрації застосовують норми не тільки земельного законодавства. Згідно п. 7 ч. 1 ст. 13 та ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2], місцеві державні адміністрації крім повноважень в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, вирішують і інші управлінські питання, зміст яких розкривається в ст. ст. 15–17, 19–22 та інших актах чинного законодавства. Зокрема, 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, розпоряджається землями державної власності, забезпечують законність, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян.

Крім того, згідно із 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 в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [4].

Таким чином, функції органів публічної влади у галузі земельних відносин, необхідно характеризувати за їх законодавчим закріпленням, які пов'язані з реалізацією функцій держави. Обумовленість і необхідність діяльності органів державного управління повинно 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.

Створення ефективного державного управління в Україні можливе тоді, коли будуть поєднані наукові дослідження в сфері державотворення з законопроектною та нормативною діяльністю, організаційними процедурами, удосконаленням державного апарату, матеріального та фінансового забезпечення його функціонування та ін. [5, с. 25].

Погоджуючись з цією думкою, зазначимо, що постійні зміни в системі органів управління у галузі земельних відносин, сучасний стан поділу влади та наявність правових колізій у їх правовому регулюванні потребують нових наукових поглядів на зазначені проблемні питання.

До системи органів, які здійснюють самоврядний контроль чинне законодавство відносить органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 140 Конституції) [1].

Згідно ст. 189 ЗК України, самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. Можливість здійснення цього виду контролю передбачена такими Законами України:

«Про місцеве самоврядування в Україні», п. «б» ч. 1 ст. 33, [6]; «Про охорону земель», ст. 20, [7]; «Про охорону навколишнього природного середовища», п. «і» ст. 15, [8]. Окрім того, самі органи місцевого самоврядування в своїх актах деталізують положення вищевикладених законів. Наприклад, Київською міською радою прийнято рішення «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві» [9]. Органи місцевого самоврядування мають право розглядати справи про адміністративні порушення, пов'язані із земельними відносинами (ст. ст. 104, 141, 142, 152, КУпАП) та припиняти право користування земельною ділянкою передбачені ст. ст. 141, 143, 144 ЗК України та вимагати повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗК України).

До органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин Конституція України та інші нормативно-правові акти відносять: обласні ради; Київська і Севастопольська міські ради; районні ради на території району; районні у містах ради; сільські, селищні, міські ради.

У цих нормативних актах мова йде про повноваження органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин. Проте, якщо ЗК України відносить до компетенції відповідних рад здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, тоді, як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. «б» ч. 1 ст. 33) делегує повноваження здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель. Тобто, органи місцевого самоврядування безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель. Делеговані повноважені надають їм можливість опосередковано здійснювати самоврядний контроль за використанням і охороною земель в межах територіальної громади.

Отже, наявна проблема відсутності правового механізму вирішення питання змісту і порядку здійснення контролю органами місцевого самоврядування. Виникає парадоксальна ситуація: Кодекс виокремлює такий вид контролю, але не визначає його змісту [10, с. 25].

Оскільки на законодавчому рівні засади здійснення самоврядного контролю визначаються лише в загальному вигляді, для вирішення цього питання необхідно звернутися до нормативних актів які регулюють земельні правовідносини та з'ясувати, що є об'єктом самоврядного та державного контролю. Так, згідно ст. 4 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [11], об'єктом державного контролю визначаються всі землі в межах території України, відповідно і об'єктом самоврядного

контролю повинні виступати землі в межах територій територіальної громади.

Ми цілком підтримуємо думку, що органи місцевого самоврядування повинні бути наділені повноваженнями, які б надавали їм право контролювати використання всіх земель у межах відповідних територій з метою забезпечення не тільки норм чинного земельного законодавства, а й затвердження планів забудови та розвитку територій населених пунктів [10, с. 25].

Без сумніву, перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних ресурсів у порівнянні з органами державної виконавчої влади різняться, у той же час за органами місцевого самоврядування закріплюються важливі контролюючі та адміністративні повноваження в межах територіальної громади: контроль за використанням комунальних земель, вирішення земельних спорів. Звичайно, у порівнянні з компетенцією державних органів, у органів місцевого самоврядування значно обмежена сфера компетенції, але цього цілком достатньо для ефективного земельного адміністрування на місцевому рівні. При цьому правова природа повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин якісно відрізняється від повноважень і статусу інших органів державної виконавчої влади. Підставою такого підходу є ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

На думку І. П. Голосніченка, як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, визначеність у законі меж діяльності. Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків [12, с. 21].

В умовах розвитку демократичної і правової держави, реалізація повноважень місцевого самоврядування здійснюється за допомогою «децентралізації», тобто передачі повноважень з державного на місцевий рівень. Феномен демократичної децентралізації полягає в поєднанні централізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [13, с. 42].

Враховуючи, що об'єктом децентралізації є відповідні повноваження, які переходять від органів дер-

жавної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, саме через наближення територіальної громади до людини, процеси децентралізації повинні відігравати провідну роль у земельних правовідносинах. Закріплення за органами місцевого самоврядування управлінських функцій у галузі земельних відносин повинно здійснюватися в межах законодавчої компетенції із встановленням гарантій підконтрольності населенню територіальної громади.

Місцеве самоврядування, як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі, є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу і відіграє важливу роль у галузі земельних відносин. В цілому, управлінський вплив місцевого самоврядування є досить різноманітним. Проте, однією з найважливіших сфер управління з боку органів місцевого самоврядування є земельні відносини.

У ст. ст. 6–12 глави 2 ЗК України має місце об'єднання повноважень ВРУ, ВР АРК та місцевих рад у галузі земельних відносин. Варто зауважити, що правова природа ВРУ, її статус якісно відрізняється від статусу інших рад, статус яких, у свою чергу відрізняється один від одного.

Відсутність характерних ознак державного управління не говорить, що такі органи не можуть здійснювати управління у галузі земельних відносин. Ст. 143 Конституції України встановлено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Зазначене конституційне повноваження конкретизовано й деталізоване в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], окремі статті якого містять переліки відповідних делегованих повноважень та компетенції сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин. Згідно ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Водночас, частина друга ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування надаються окремі повноваження органів виконавчої влади, у реалізації яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Частина перша ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносить: вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними

ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу.

Висновки. Надання широких повноважень у сфері здійснення виконавчої влади органам місцевого самоврядування, говорить про демократизацію суспільства, де органи виконавчої влади в поєднанні з виконавчими структурами місцевого самоврядування реалізують загальні (публічні) потреби інтересів суспільства. Вони виконують конституційні завдання служіння приватним і публічним інтересам. Звідси, розмежування функцій з управління земельними

ресурсами органами виконавчої і представницької влади різних адміністративно-територіальних рівнів повинно бути чітко виписано і закріплено на законодавчому рівні. Для максимальної реалізації владно-управлінських функцій їх правова регламентація повинна мати максимальне нормативне закріплення. При цьому наукове і нормативно-правове обґрунтування управлінських функцій повинно мати реальне втілення в реалізації практичних завдань. Відсутність правової реалізації призводить до того, що декларативне втілення правової норми в нормативні акти породжують протиріччя, суперечки і конфлікти при правореалізації.

Література

1. Конституція України: прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст.190.
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 3–4. — Ст. 27.
4. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
5. Нижник Р. Н. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні / Р.Н. Нижник // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 4. — С. 17–25.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
9. Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель: рішення Київської міської ради у м. Києві від 25 вересня 2003 року № 16/890// [Електронний ресурс] // LIGAZAKON. — 2003. — Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4836DB09D69C875EC22573C0005388F6?OpenDocument
10. Багрій І. Самоврядний контроль за використанням та охороною земель України / І. Багрій // Юридичний журнал. — № 8. — 2010. — С. 24–26.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.
12. Голосніченко І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства / І. П. Голосніченко // Право України. 1998. — № 11. — С. 21–28.
13. Мартиненко П. Децентралізації у здійсненні державної влади, як конституційний принцип в Україні / П. Мартиненко // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 42.