

ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО



Артем Сергійович Самородов,
здобувач кафедри екологічного права
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.9

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Статтю присвячено дослідженню питання розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, місцевого самоврядування в галузі земельних відносин. Наголошено на особливому правовому статусі місцевих державних адміністрацій, що полягає в поєднанні повноважень державного органу загальної та спеціальної компетенції.

Ключові слова: земля, земельні відносини, місцеві державні адміністрації, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, повноваження

Правові проблеми розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин перебувають у безпосередній сфері досліджень еколого-правової науки.

Екологічний аспект розв'язання даної проблеми вбачається в науковому обґрунтуванні розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, з урахуванням належного забезпечення на всій території держави екологічної безпеки, відтворення землі в її нерозривному зв'язку з природним середовищем, охорони навколишнього природного середовища з метою реалізації інтересів суспільства та підтримання сталого економічного розвитку, екологічної рівноваги в державі та в окремих її регіонах.

Складність проблеми полягає в тому, що у правознавців немає єдиного підходу до розуміння змісту права державної власності на землю, поняття державного управління у галузі земельних відносин, сутності відповідних правовідносин, що виникають за участі місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, при вирішенні земельних питань як складової частини екологічних відносин.

Згідно зі ст. 13 Конституції України [1] земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

В. Швець доходить висновку, що повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин можуть бути класифіковані наступним чином: а) до повноважень Верховної Ради України належить державне регулювання земельних відносин, визначення засад державної політики і затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель, безпосередня участь у конкретних земельних відносинах; б) до повноважень органів виконавчої влади належить право розпорядження землями державної власності, реалізація державної політики і виконання загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель, участь у конкретних земельних відносинах; в) до повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів віднесено право розпорядження землями комунальної власності, забезпечення реалізації державної політики та регіональних програм використання земель, участь у конкретних земельних відносинах [2, с. 68].

Важливе значення в системі нормативно-правових актів, які є основними джерелами правового регулювання розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, належить Конституції України [1], законам України «Про Кабінет Міністрів України» [3], «Про центральні органи виконавчої влади» [4], «Про місцеві державні адміністрації» [5], «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], «Про землеустрій» [7], Земельному кодексу України [8], іншим законам України, а також прийнятим на їх виконання підзаконним нормативно-правовим актам.

Відповідно до ст. 75 Конституції України [1] єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, правовий режим власності, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України.

До повноважень Верховної Ради України у галузі земельних відносин належить: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин;

визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припиненням права постійного користування ними відповідно до цього Кодексу; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України.

Таким чином, повноваження Верховної Ради України у галузі земельних відносин пов'язані з вирішенням найбільш значущих, засадничих питань регулювання земельних відносин в державі.

Засадничі конституційні положення проголошують, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

До повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області Земельним кодексом України [6] віднесено: розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; організація землеустрою; внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст; встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Районні ради в галузі земельних відносин на території району здійснюють: розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад; координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів; забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони та використання земель; організацію землеустрою та затвердження землеупорядних проектів; внесення до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст; вирішення земельних спорів; встановлюють та змінюють межі сіл, селищ, які входять до складу відповідного району; вирішують інші питання у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Найбільшим обсягом повноважень у галузі земельних відносин серед органів місцевого самоврядування в Україні володіють місцеві ради. Так, до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить: розпорядження землями територіальних громад; 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 відповідно до цього Кодексу; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу; встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону. Повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин визначаються міськими радами.

За Конституцією України [1] Президент України є главою держави та гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України. Президент утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Вказані повноваження голови держави також може бути віднесено до повноважень у галузі земельних відносин.

Певним обсягом повноважень у галузі земельних відносин наділені Державні органи приватизації, до яких належать Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва у районах і містах, органи приватизації в Автономній Республіці Крим, та які здійснюють продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації.

Особливе місце в системі органів державної влади, наділених повноваженнями у галузі земельних відносин, належить органам державної виконавчої влади. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних органів публічної влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність [9, с. 12-13].

В органах виконавчої влади зосереджена вся реальна організаційно-практична робота щодо виконання законів. Вона переводить політичні проблеми в організаційні, об'єднує зусилля громадян, наводить порядок, підтримує його в нормальних та екстремальних умовах [10, с. 224].

Обсяг і характер компетенції органів виконавчої влади є основними чинниками для розмежування повноважень цих органів у галузі земельних відносин.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно зі ст. 13 Земельного кодексу України [8] до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин належить: розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом; реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель; викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом; координація проведення земельної реформи; розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель; організація ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою; встановлення порядку проведення моніторингу земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, є Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України). До повноважень Мінприроди України у галузі земельних відносин належить: участь у розробленні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель; участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель; організація моніторингу земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону; участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель; участь у розробці проектів нормативно-правових актів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів; здійснення державної екологічної експертизи землекористування; внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель; здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) є центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

До компетенції Держекоінспекції України у галузі земельних відносин належить здійснення державного контролю за додержанням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, устано-

вами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами вимог законодавства про використання та охорону земель щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами; додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; установа та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також додержання режиму використання їх територій; вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Центральним органом виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузі земельних відносин є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України). До повноважень Мінагрополітики України, належать: здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин; забезпечення проведення земельної реформи; розробка та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; забезпечення здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель; забезпечення проведення державної експертизи програм і проєктів з питань землеустрою, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, а також техніко-економічних обґрунтувань таких програм і проєктів; розроблення економічного механізму регулювання земельних відносин; участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель; міжнародне співробітництво в галузі земельних відносин; вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, є Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України). Основними завданнями Держземагентства України є: реалізація державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності; внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

До повноважень Держземагентства України у сфері земельних відносин належить: внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональ-

них та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні; організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи; проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель; ведення та адміністрування Державного земельного кадастру; участь у державному регулюванні планування територій; проведення державної експертизи землепорядної документації; здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі; розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом; вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, є Державна інспекція сільського господарства України. Основними завданнями Держсільгоспінспекції України є реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах.

До повноважень Держсільгоспінспекції України у сфері земельних відносин належить організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі за: веденням державного обліку і реєстрацією земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель; дотриманням вимог земельного законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотриманням правил, установленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків; проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою; розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель; здійсненням заходів, передбачених проектами землеустрою, щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель

шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур'янами; дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язковим виконанням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення; дотриманням вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах; вирішенням інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [5] 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.

При цьому треба зазначити, що важливою особливістю правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження державного органу загальної та спеціальної компетенції. Повноваження спеціальної компетенції зокрема, здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання галузевого чи функціонального управління на відповідній території (наприклад, управління охорони здоров'я, фінансове управління тощо).

Аналізуючи наведені вище законодавчі положення, повноваження місцевої державної адміністрації можна розуміти як покладені на неї державою та закріплені на законодавчому рівні зобов'язання щодо впливу на певні суспільні відносини. Іншими словами, повноваженнями місцевої державної адміністрації є певні напрямки діяльності самої держави в особі місцевої державної адміністрації. Це відповідає розумінню загальною теорією держави і права поняття «функції держави» [11, с. 68] – основні напрямки її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
2. Швець В. Д. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин : моногр. / В. Д. Швець ; відп. ред. В. І. Семчик. – К. : Вид. дім «УКРПОЛ», 2009. – 248 с.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 13 – Ст. 828. – С. 222.

4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38 – Ст. 1696. – С. 385.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20 – Ст. 190.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24 – Ст. 170.
7. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36 – Ст. 282.
8. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3 – Ст. 27.
9. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие // Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.
10. Нижник Н. Р. Ресурсне забезпечення виконавчої влади / Н. Р. Нижник, В. Т. Титарчук // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування. – Ч. 2. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 222–241.
11. Загальна теорія держави і права : підруч. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

Самородов А. С. Разграничение полномочий местных государственных администраций и других органов государственной власти, местного самоуправления в области земельных отношений.

Статья посвящена исследованию вопроса разграничения полномочий местных государственных администраций и других органов государственной власти, местного самоуправления в области земельных отношений. Отмечено особый правовой статус местных государственных администраций, заключающийся в сочетании полномочий государственного органа общей и специальной компетенции.

Ключевые слова: земля, земельные отношения, местные государственные администрации, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, полномочия.

Samorodov A. S. Separation of powers of local administrations and other public authorities, local governments in the sphere of land relations

Problem Setting. *The article studies the issue of demarcation of powers of local administrations and other public authorities, local governments in the sphere of land relations. Emphasized the special legal status of local state administrations is to combine the powers of the authority of general and special jurisdiction.*

Paper objective. *Local administration is a local executive body and is part of the executive power. The local administration within their authority exercises executive power in the territory of the administrative-territorial unit, as well as implementing powers delegated to it by the respective council.*

Paper main body. *Powers of special competence in particular, carry out structural subdivisions of local state administrations, the jurisdiction of which include question of sectoral or functional management in the relevant territory (eg, health administration, financial management, etc.).*

Conclusions. *Analyzing the above legal provisions, the authority of the local administration can be understood as assigned to it by the State and enshrined in law the obligation to exposure to certain social relations. In other words, the powers of local state administrations are certain activities of the state in the face of local state administration. This is consistent with the understanding of the general theory of law the concept of «state functions» - the basic perspectives that express its nature and social purpose in the management of public affairs.*

Key words: land, land relations, local state administrations, executive bodies, local authorities, powers.

Надійшла до редакції 19.05.2015 р.