

**ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ
У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Проведено аналіз повноважень Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин. Визначено місце зазначених представницьких органів у системі управління земельними ресурсами. Зроблено висновок про складові земельної правосуб'єктності Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Ключові слова: земельні відносини, земельні ресурси, земельне право, земельне законодавство, управління, представницькі органи, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Постановка проблеми. Конституція України створила необхідні передумови для формування і становлення принципово нового земельного ладу з урахуванням переходу економіки країни до ринку і закріпила нові концептуальні засади регулювання земельних відносин за участю Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У результаті проведення земельної реформи активізувалась участь зазначених представницьких органів влади в земельних правовідносинах, внаслідок чого підвищується ефективність управління земельними ресурсами.

Закріплена Конституцією України землеохоронна функція держави передбачає здійснення діяльності за трьома основними напрямками: охорона земель, раціональне використання земель та забезпечення екологічної безпеки. Землеохоронна функція держави реалізується через органи державної влади та місцевого самоврядування, основи земельної компетенції яких закріплені в Конституції України. Проте у процесі земельної реформи виникають проблеми, які негативно впливають на розвиток земельних відносин, гальмують процес реформування, впровадження ринку землі, призводять до порушень земельного законодавства, зловживань і корупції. Не забезпечується повною мірою захист земельних прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад.

У науковому плані проблеми участі в земельних правовідносинах Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим як суб'єктів земельного права мало досліджені, що свідчить про надзвичайну актуальність обраної теми.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичною основою для проведеного дослідження повноважень Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин стали праці таких учених-правознавців у галузі земельного права,

як В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, А.П.Гетьман, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О.Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, В.І. Федорович, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З.Янчук та ін.

Мета даної публікації – дослідження повноважень Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин з метою визначення їхнього місця в системі органів управління земельними ресурсами України.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі управління в галузі використання і охорони земель розглядається як заснована на правових нормах діяльність представницьких і виконавчих органів у галузі земельних відносин з метою забезпечення ефективного і раціонального використання земель всіма суб'єктами господарювання. При цьому Н.А. Духно та Г.В. Чубуков підкреслюють, що державне управління земельними ресурсами проявляється, як розпорядницька діяльність уповноважених державних органів з організації раціонального використання й охорони земель [1, с.103]. Заслуговує на увагу думка А.П. Гетьмана, який розглядає управління у сфері використання й охорони земель як організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання в межах, визначених земельним законодавством України [2, с.179]. Управління в галузі використання й охорони земель – один із видів соціального управління, під яким розуміють цілеспрямовану сукупність дій людей (суб'єктів управління), що забезпечують узгодження й координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей і виконання поставлених завдань [3, с. 63].

М.В. Шульга вважає, що суб'єктом управління у галузі використання й охорони земель є

система уповноважених органів, які, відповідно до земельного законодавства, здійснюють організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони [4, с. 180]. В.І. Семчик зазначає, що обсяг прав і повноважень представницьких органів державної влади, які здійснюють права власника від імені Українського народу, тобто здійснюють функції та повноваження суб'єктів права власності, визначаються Конституцією України [5, с. 102]. Отже, для забезпечення реалізації конституційних положень держава повинна визначити коло органів влади і наділити їх відповідними повноваженнями у сфері регулювання земельних відносин. Автор підтримує думку П.Ф. Кулиничча, що при наділенні органів влади повноваженнями щодо здійснення регулятивних функцій, необхідних для ефективного організуючого впливу на розвиток земельних відносин, має бути дотриманий баланс між обсягом таких повноважень і можливістю здійснення державного контролю за використанням повноважень в інтересах усього суспільства [6, с. 173].

Земельний кодекс України регламентує управлінські функції представницьких органів у главі 2 «Повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин». Представницькі органи відносяться до органів загальної компетенції, оскільки реалізуються свої повноваження в галузі земельних відносин разом з виконанням інших завдань, віднесених до їх компетенції, наприклад, розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки й оборони тощо.

Аналіз повноважень представницьких органів у галузі земельних відносин належить розпочати з Верховної Ради України, яка, відповідно до ст. 75 Конституції, є єдиним органом законодавчої влади в Україні. До конституційних повноважень Верховної Ради України в галузі регулювання земельних відносин, згідно зі ст. 85 Конституції належать: затвердження загальнодержавних програм охорони довкілля; встановлення і зміна меж районів і міст; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Відповідно до ст. 92 Конституції, виключно законами України визначаються засади використання природних (у тому числі земельних) ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу [7].

Детальний перелік повноважень найвищого органу законодавчої влади наводиться у ст. 6 Зе-

мельного кодексу України. До повноважень Верховної Ради України в 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 з вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України [5]. Розглянемо зазначені повноваження детальніше.

Основним є повноваження у сфері законотворення. Прийняттям законів у галузі регулювання земельних відносин Верховна Рада України встановлює територіальний устрій України; визначає земельні права й обов'язки; гарантує право власності на землю Українського народу, громадян, іноземців, апатридів, юридичних осіб, держави та територіальних громад; встановлює форми власності на землю і правовий режим земельної власності; визначає повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в галузі земельних ресурсів. На виконання вимог Земельного кодексу України парламентом прийнято низку законів, зокрема: «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», «Про землеустрій», «Про іпотеку», «Про особисте селянське господарство», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про розмежування земель права державної і комунальної власності», «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», «Про фермерське господарство», «Про використання земель оборони», «Про державну експертизу землепорядної документації», «Про захист конституційних прав громадян на землю» та ін.

Деякі питання у галузі регулювання земельних відносин вирішуються шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, Верховною Радою України прийняті постанови «Про земельну реформу», «Про прискорення земельної реформи і приватизацію землі тощо».

Повноваження Верховної Ради України щодо визначення засад державної політики в галузі використання й охорони земель спрямовані на забезпечення конституційного принципу, відповідно з яким, земля є основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Постановою Верховної Ради України

від 5 березня 1998 року затверджені Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Верховна Рада України визнала, що сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування [6]. У даному документі констатується, що в Україні порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. Розораність земель найвища у світі і досягла 56 відсотків території країни і 80 відсотків сільськогосподарських угідь. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водопроникності й аераційної здатності з усіма екологічними наслідками. Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, кислотні дощі тощо) та використання засобів хімізації в аграрному секторі. Ситуація із забрудненням територій ускладнилася після аварії на Чорнобильській АЕС. Радіонуклідами забруднено понад 4,6 млн. гектарів земель у 74 районах 11 областей, у тому числі 3,1 млн. гектарів ріллі. З використання вилучено 119 тис. гектарів сільськогосподарських угідь, у тому числі 65 тис. гектарів ріллі [7, с. 68].

Окремі питання державної політики розглядалися на парламентських слуханнях у вересні 2005 року і знайшли свої відображення в рекомендаціях «Про сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні». Зокрема, Верховній Раді України зобов'язалась розглянути у першочерговому порядку проекти законів: про ринок земель; про державний земельний кадастр; про державний земельний (іпотечний) банк [8].

Повноваження Верховної Ради України стосовно затвердження загальнодержавних програм щодо використання й охорони земель закріплені, крім Земельного кодексу України, у ст. 6 Закону України «Про охорону земель». Загальнодержавна програма розробляється відповідно до програм економічного, науково-технічного та соціального розвитку України й охорони навколишнього природного середовища і визначає склад і обсяги першочергових, перспективних і поточних заходів з використання та охорони земель і джерела фінансового, ресурсного та кадрового забезпечення їх реалізації.

Повноваження Верховної Ради України по встановленню і зміні меж районів і міст конкре-

тизуються в праві контурної інвентаризації меж адміністративно-територіальних утворень і в державному регулюванні містобудівної діяльності відповідно до Конституції України, законів України «Про основи містобудування», «Про планування та забудову територій», «Про архітектурну діяльність» та інших нормативно-правових актів. Пожвавлення розмежування територій адміністративно-територіальних утворень об'єктивно підтверджується прийняттям Верховною Радою України постанов Про зміну меж міста Котовськ Одеської області від 20.12.2005 р., Про зміну меж міста Алушта Автономної Республіки Крим від 06.07.2005 р., Про зміну меж міста Білгород-Дністровський Одеської області від 09.07.2003 р., Про зміну меж міста Іллічівськ Одеської області від 09.07.2003 р., Про зміну меж міста Вінниця Вінницької області 19.06.2003 р., Про зміну меж міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 24.10.2002 р. та ін.

До повноважень Верховної Ради України належить також погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель. Вичерпний перелік даних земель та порядок їх вилучення (викупу) визначено ст. 150 Земельного кодексу України. Ці повноваження реалізуються Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської і Севастопольської міських рад.

Верховна Рада України може вирішувати й інші питання у галузі земельних відносин, зокрема: погодження місць розташування об'єктів на особливо цінних землях; погодження зміни цільового призначення особливо цінних земель у межах населених пунктів; погодження місць розташування об'єктів іноземних держав і міжнародних організацій; погодження питань продажу земельних ділянок державної власності іноземним державам та іноземним юридичним особам та ін.

Ще один представницький орган, повноваження якого в галузі земельних відносин є предметом нашого дослідження, - це Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Автономна Республіка Крим, відповідно до ст. 133 Конституції України, входить до складу системи адміністративно-територіального устрою України та згідно зі ст. 134 Конституції України, є невід'ємною частиною України. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р., затверджена Законом України від 23 грудня 1998 р., визначає правовий статус Автономної Республіки Крим як автономної територіальної структури у складі унітарної держави [4].

Верховна Рада Автономної Республіки Крим згідно ст. 136 Конституції України і ст. 21 Конституції Автономної Республіки Крим є представницьким, а не законодавчим органом, що репрезентує інтереси громадян, загальні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому, і здійснює свої повноваження з метою сприяння і забезпечення реалізації їхніх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку Автономної Республіки Крим [9].

Верховна Рада Автономної Республіки Крим вирішує питання, віднесені Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України до відання Автономної Республіки Крим, за винятком тих, по яких рішення приймаються республіканським (місцевим) референдумом або Радою міністрів Автономної Республіки Крим та іншими органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин належить: за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим затвердження програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку; раціонального природокористування, охорони навколишньої природного середовища відповідно до загальнодержавних програм, внесення змін у них і контроль за їхнім виконанням; вирішення питань адміністративно-територіального устрою відповідно до законів України; визнання статусу місцевостей як курортів, установлення зон санітарної охорони курортів, вирішення питань організації та розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; прийняття відповідно до законів України рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду Автономної Республіки Крим та інших територій, що підлягають особливій охороні, про оголошення природних та інших об'єктів, що мають історичну, культурну, екологічну або наукову цінність, пам'ятниками історії або культури, що оберігаються законом; розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; забезпечення реалізації державної політики в галузі використання й охорони земель; погодження загальнодержавних програм використання й охорони земель, участь у їх реалізації в межах території Автономної Республіки Крим; затвердження та участь у реалізації республіканських програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; підго-

товка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; координація діяльності районних і міських (міст республіканського значення) рад у галузі земельних відносин; координація діяльності районних і міських (міст республіканського значення) рад у галузі охорони земель; координація здійснення контролю за використанням та охороною земель; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; координація здійснення контролю за використанням та охороною земель; внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст; встановлення і зміна меж сіл, селищ; вирішення інших питань у галузі земельних відносин.

Висновки. На підставі проведеного аналізу повноважень Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі земельних відносин обґрунтовується висновок, що зазначені представницькі органи у земельних правовідносинах виступають одночасно у трьох якостях: 1) як суверен – об'єктом відносин є вся територія України в межах існуючого кордону, а завданням виступає забезпечення її цілісності та недоторканості; 2) як гарант суспільних інтересів, під якими розуміють інтереси суспільства в цілому, прав і свобод громадян – об'єктом відносин усі землі в межах території України, а завданням є забезпечення суспільних інтересів у процесі їх використання й охорони, а відносини належать до публічно-правових; 3) як власник землі – об'єктом відносин є землі, що перебувають у державній власності.

Перспективою подальших наукових досліджень у напрямку обговорюваних проблем може бути вивчення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин.

Список літератури

1. Духно Н.А., Земельный правовой порядок и ответственность / Н.А. Духно, Г.В. Чубуков. – М.: Ин-т защиты предпринимателя, 1998. – 245 с.
2. Гетьман А.П. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання: Монографія / А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2004. – 228 с.
3. Орлов М. Управління в сфері екології, що забезпечує стійкий розвиток України, як наукова і правова проблема / М. Орлов // Юридична Україна. – 2004. – № 2. – С.61-65.

4. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.А. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
5. Земельне право: Підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закладів / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулинич. – К.: Ін Юре, 2001. – 424 с.
6. Кулинич П.Ф. Проблеми правового регулювання земельного ринку в аграрній сфері / П.Ф. Кулинич // Організаційно-правові засади розвитку земельного і аграрного ринків в Україні: Монографія / Кол. авторів; За ред. В.І. Семчика. – К.: Юридична думка, 2005. – С. 144-219.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
9. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38. – Ст.248.
10. Сидор В.Д. Повноваження представницьких і виконавчих органів у галузі земельних відносин / В.Д. Сидор // Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
11. Рекомендації парламентських слухань «Про сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні», затверджені постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст.494.
12. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року, затверджена Законом України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст.43.

Стаття надійшла до редколегії 7 червня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» членом редколегії А.З. Георгією.

V.D. Sydor

Legal regulation of plenary powers of Verkhovna Rada of Ukraine and Verkhovna Rada of Autonomous Republic Crimea in field of land relations

Summary

Land plenary powers of Verkhovna Rada of Ukraine as the unique legislative body are studied in the publication. Plenary powers of Verkhovna Rada of Autonomous Republic Crimea as a representative organ of power in field of land relations are analysed. The features of land status of these organs are selected and their location in the system of organs of management by land resources in Ukraine is determined.

Key words: land relations, land resources, land law, land legislation, management, representative organs, Verkhovna Rada of Ukraine, Verkhovna Rada of Autonomous Republic Crimea.

В.Д. Сидор

Правовая регламентация полномочий Верховной Рады Украины и Верховной Рады Автономной Республики Крым в сфере земельных отношений

Аннотация

Исследуются земельные полномочия Верховной Рады Украины как единственного законодательного органа. Проведен анализ полномочий Верховной Рады Автономной Республики Крым как представительского органа власти в сфере земельных отношений. Выделены особенности земельной правосубъектности вышеуказанных органов и определено их место в системе органов управления земельными ресурсами Украины.

Ключевые слова: земельные отношения, земельные ресурсы, управление, представительские органы, Верховная Рада Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым.