

IV. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.74

© 2010 р. В.Д. Сидор

Чернівецький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету, Чернівці

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено систему органів місцевого самоврядування як суб'єктів земельних відносин. Проведено аналіз земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Зроблено висновок про необхідність забезпечення активної участі органів місцевого самоврядування у формуванні та проведенні земельної політики.

Ключові слова: земельні відносини, земельне законодавство, повноваження, територіальна громада, комунальна власність на землю, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває на стадії активного реформування земельних відносин, і вже практично створені основи нового земельного ладу. У перехідний період органи місцевого самоврядування мають стати реальним суб'єктом політичного процесу в галузі земельних відносин. Належна правова регламентація земельно-правової компетенції органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з завданням підвищення ефективності їх діяльності, оскільки тільки чіткість у визначенні прав і обов'язків дозволить органам місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції в галузі земельних відносин.

Проблеми визначення повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин мають ключове значення для розвитку місцевого самоврядування. Якщо не визначити, чим конкретно повинні займатися органи місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, то неможливо дати відповідь на питання про те, яким повинен бути обсяг їхньої земельної правосуб'єктності, якою повинна бути оптимальна структура цих органів, щоб успішно справлятися з наданим колом повноважень в галузі земельних відносин. З урахуванням ролі органів місцевого самоврядування в організації і здійсненні влади народу, завдань, що вирішуються в процесі діяльності місцевого самоврядування, дослідження правових засад реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин набуває особливої актуальності.

Ступінь наукової розробки проблеми. Теоретичною основою для проведеного дослідження повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин стали праці таких українських науковців у галузі земельного права, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.О. Вовк, С.Б. Гавриш,

А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, І.І. Каракаш, Т.Г. Ковальчук, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук та ін.

Мета статті – дослідження системи органів місцевого самоврядування, проведення аналізу повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин і ефективності їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу та одним з найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві. У статті 13 Конституції України зазначено, що земля є об'єктом права власності Українського народу. Від його імені права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно зі статтями 14 та 142 Конституції України, земля може належати на праві власності громадянам, юридичним особам, державі і територіальним громадам сіл, селищ, міст [1]. На думку В.В. Носіка, в законодавстві мають бути визначені форми реалізації земельних правомочностей власника, форми використання землі та підстави набуття Українським народом права власності на землю, що дозволить провести чітке розмежування правового режиму землі і земельних ділянок як об'єктів права власності всіх громадян України, держави як політичної організації суспільства, окремих громадян України, юридичних осіб та територіальних громад [2, С. 136-137].

Важливе значення на шляху формування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин відіграла Концепція сталого розвитку населених пунктів,

яка визначила основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації. Концепцію розроблено на засадах Конституції України стосовно адміністративно-територіального устрою України, повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прав громадян з урахуванням Концепції державної житлової політики, Концепції державної промислової політики, Концепції соціального забезпечення населення України, а також відповідно до законодавства і з урахуванням умов соціально-економічного розвитку, історичних, санітарно-гігієнічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів України [3].

Аналіз земельних повноважень органів місцевого самоврядування належить розпочати із законодавчого визначення поняття «місцеве самоврядування». Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, місцеве самоврядування в Україні являє собою гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. 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 [4].

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [5, с. 71].

Відповідно до ст. 8 Земельного кодексу України, до повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області належить: розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; підго-

товка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; 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; вирішення земельних спорів [6].

До повноважень Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин, згідно ст. 9 Земельного кодексу України, на їх території належить: розпорядження землями територіальної громади міста; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб міста; припинення права користування земельними ділянками; 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; здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, дотриманням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням (викупом) земельних ділянок; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; інформування населення щодо надання, вилучення (викупу) земельних ділянок; внесення у встановленому порядку пропозицій до Верховної Ради України щодо встановлення та зміни меж міст; вирішення земельних спорів [6].

До повноважень районних рад у галузі земельних відносин на території району належить: розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад; участь у реалізації регіональних програм щодо використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони та використання земель; організація землеустрою та затвердження землевпорядних проектів; внесення до Верховної Ради АПК, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст, селищ, сіл; вирішення земельних спорів.

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; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; 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; встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; затвердження ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій,

що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; вирішення земельних спорів.

У розгляді питання про обсяг правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин важливого теоретичного та практичного значення набувають визначення власних (самоврядних) і делегованих повноважень. Вітчизняна організація місцевого самоврядування передбачає здійснення виконавчими органами двох груп функцій: власних (самоврядних) і органів виконавчої влади. Кожна група по-різному впливає на організацію та діяльність цих утворень. Якщо перша група має першорядне, системують значення, що безпосередньо чинить вплив на їх будову, то друга позбавлена таких можливостей і може бути охарактеризована як «обов'язковий факультатив», який не може самостійно функціонувати без першої групи [7, с. 170].

Отже, відповідно до теорії та практики їх розуміння, власні (самоврядні) повноваження місцевого самоврядування – це повноваження (права і обов'язки) суб'єктів системи місцевого самоврядування визнаних за ними державою, які спрямовані на забезпечення місцевих потреб, запитів, тобто на вирішення питань місцевого значення. [8, С. 40; 9, С. 69]

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі земельних відносин належить власні і делеговані повноваження.

До власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі земельних відносин, відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування», належать: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в

установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; справляння плати за землю.

Утворення системи місцевого самоврядування і передача (делегування) йому державою владних функцій щодо вирішення земельних питань місцевого значення покликані необхідністю підвищення керованості, ефективності управління на місцевому рівні, досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення [10, С. 130].

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин належать: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності та право користування землею; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства; підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Висновки. На підставі проведеного аналізу обґрунтовується висновок, що органи місцевого самоврядування виступають в земельних правовідносинах в двох якостях: суб'єкта господарської діяльності і суб'єкта влади. У якості суб'єкта господарської діяльності органи місцевого самоврядування, як і будь-який інший власник, самостійно володіють, користуються і розпоряджаються землями комунальної форми власності відповідно до чинного законодавства. У якості суб'єкта влади, органи місцевого самоврядування беруть участь в межах своєї компетенції в правовому регулюванні земельних відносин.

Забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати земельні питання, а також створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні земельної політики може бути досягнуто шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування та поліпшення умов для їх виконання завдяки встановленню правового режиму земель, які перебувають у спільній власності територіальних громад, розмежуванню земель державної і комунальної власності, упорядкуванню мережі адміністративно-територіальних одиниць, а також подальшому вдосконаленню законодавчих засад регулювання участі органів місцевого самоврядування в конкретних земельних відносинах.

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

Список літератури

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

2. Носік В. Суб'єкти права власності на землю в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 22. – С. 135-144

3. Концепція сталого розвитку населених пунктів, схвалена Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.

4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Сидор В.Д. Повноваження представницьких і виконавчих органів у галузі земельних відносин // Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – Вид. 2, перероб. і доп. – К.: Істина, 2009. – 600 с.

6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3 – 4. – Ст. 27.

7. Солярчук Ю. Основні напрями регулювання земельних відносин у містах // [Еколого-економічні проблеми розвитку АПК. — Львів, 2002. — Т.2.](#) — С. 167-173.

8. Солоненко О.М. Делеговані повноваження органів державної влади у структурі компетенції суб'єктів місцевого самоврядування // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 3. – С. 38-44.

9. Синицький О., Мороз С. Регіональне управління як поєднання інтересів територіальних громад та держави // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 1. – С. 48-79.

10. Воскобійник М.В. Аналіз прав та обов'язків територіальних громад як власників земель // [Проблеми законності. — Х., 2006. — Вип.83.](#) — С. 129-134.

Стаття надійшла до редколегії 24 грудня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

V.D. Sidor

Legal regulation of land plenary powers of local self-government organs in Ukraine

Summary

System of local self-government organs as subjects of land relations are determined in the publication. The analysis of land plenary powers of local self-government organs in Ukraine is conducted, the features of own and delegated plenary powers in field of land relations are determined. The conclusion about the necessity of providing of active voice of local self-government organs for forming and leadthrough of the land policy is done.

Key words: land relations, land legislation, plenary powers, territorial society, land community property, local self-government organs.

V.D. Sidor

Правовое регулирование земельных полномочий органов местного самоуправления в Украине

Аннотация

Определено систему органов местного самоуправления как субъектов земельных отношений. Проведен анализ земельных полномочий органов местного самоуправления в Украине, определены особенности собственных и делегированных полномочий в сфере земельных отношений. Сделан вывод о необходимости обеспечения активного участия органов местного самоуправления в формировании и проведении земельной политики.

Ключевые слова: земельные отношения, земельное законодательство, полномочия, территориальная община, коммунальная собственность на землю, органы местного самоуправления.