

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Актуальність статті полягає в тому, що сфера земельних відносин є вкрай важливою для держави і суспільства, оскільки стосується використання та збереження національного багатства та одного із найціннішого ресурсу – землі, яка власне і є основним об'єктом цих правовідносин. Варто зауважити, що управління сферою земельних відносин, здійснення її адміністративно-правового регулювання – це доволі складна, комплексна робота, до виконання якої залучене широке коло суб'єктів, зокрема важливу роль у цьому відіграють органи місцевого самоврядування, що є одними із ключових суб'єктів проведення на регіональному рівні державної політики у зазначеній сфері. Метою статті є: з'ясувати роль органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин. У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, розкрито нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування взагалі, а також як учасника земельних правовідносин, зокрема. Визначено, що будь-які зміни до компетенції органів місцевого самоврядування (зокрема у сфері земельних відносин), як обмеження, так і розширення їх предмету відання та повноважень, здійснюються тільки на законодавчому рівні, окрім випадків, якщо інше передбачене, знову ж таки, у відповідному Законі України; по-друге, здійснюючи державну політику у сфері земельних відносин, органи місцевого самоврядування повинні діяти в інтересам місцевого населення і, разом із тим, враховувати загальнодержавні пріоритети та принципи, проголошені у цій сфері; по-третьє, реалізуючи державну політику у сфері земельних відносин органи місцевого самоврядування повинні мати вільний доступ до взаємодії із суб'єктами центральної та регіональної виконавчої влади; по-чотирте, центральні та регіональні органи виконавчої влади можуть делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування з метою більш ефективного врегулювання питань місцевого значення з урахуванням особливостей умов життєдіяльності та розвитку відповідного регіону, місцевості. Зроблено висновок, що органи місцевого самоврядування є самостійною та дуже важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка у певному розумінні розвантажує органи центральної виконавчої влади, беручи на себе низку завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того глибока залученість органів місцевого самоврядування до врегулювання питань земельних відносин є важливою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів потреб і запитів територіальних громад у сфері земельних відносин із загальнодержавним курсом у ній.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкти, адміністративно-правове регулювання, земельні відносини.

Актуальність теми. Сфера земельних відносин є вкрай важливою для держави і суспільства, оскільки стосується використання та збереження національного багатства та одного із найціннішого ресурсу – землі, яка власне і є основним

об'єктом цих правовідносин. Варто зауважити, що управління сферою земельних відносин, здійснення її адміністративно-правового регулювання – це доволі складна, комплексна робота, до виконання якої залучене широке коло суб'єк-

тів, зокрема важливу роль у цьому відіграють органи місцевого самоврядування, що є одними із ключових суб'єктів проведення на регіональному рівні державної політики у зазначеній сфері.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені діяльності органів місцевого самоврядування, у своїх наукових працях розглядали: Д.С. Батракова, А.О. Бойко, Г.П. Клімова, Т.М. Краснопольська, О.І. Остапенко, Т.М. Прядка, Л.С. Тертишна, Т.Г. Титаренко, А.М. Третьак, В.М. Третьак, О.П. Челак та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання ролі органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Саме тому метою статті є: з'ясувати роль органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до українського законодавства, місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо населенням сіл, селищ, міст, 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 [1]. У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплено, що 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 [1]. Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до зазначеного Закону 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 [1]. З приводу розуміння компетенції органів місцевого самоврядування у Хартії зазначається, що головні

повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [2]. Зі змісту положень Європейської хартії місцевого самоврядування можемо дійти наступних висновків: по-перше, обсяги та межі компетенції органів місцевого самоврядування щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин визначається Законом; по-друге, органи місцевого самоврядування не можуть бути обмежені у своїх повноваженнях щодо врегулювання питань у сфері земельних відносин органами центральної виконавчої влади. Будь-які зміни до компетенції органів місцевого самоврядування (зокрема у сфері земельних відносин), як обмеження, так і розширення їх предмету відання та повноважень, здійснюються тільки на законодавчому

рівні, окрім випадків, якщо інше передбачене, знову ж таки, у відповідному Законі України; по-третє, здійснюючи державну політику у сфері земельних відносин, органи місцевого самоврядування повинні діяти в інтересам місцевого населення і, разом із тим, враховувати загальнодержавні пріоритети та принципи, проголошені у цій сфері; по-четверте, реалізуючи державну політику у сфері земельних відносин органи місцевого самоврядування повинні мати вільний доступ до взаємодії із суб'єктами центральної та регіональної виконавчої влади; по-п'яте, центральні та регіональні органи виконавчої влади можуть делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування з метою більш ефективного врегулювання питань місцевого значення з урахуванням особливостей умов життєдіяльності та розвитку відповідного регіону, місцевості.

Розглянемо більш детально роль органів місцевого самоврядування у питаннях врегулювання земельних відносин. Перш за все слід звернути увагу на місцеві Ради, які власне є основними суб'єктами представницької влади на місцях. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [1]. Слід відмітити, що компетенція обласних та районних рад вище згаданому законі «Про місцеве самоврядування в Україні» врегульована доволі поверхнево. Зокрема у ньому зазначається, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання регулювання земельних відносин. Також у цьому ж нормативно-правовому акті встановлено, що районні, обласні ради делегують відповід-

ним місцевим державним адміністраціям такі повноваження: надання замовникам або приватним партнерам/концесіонерам відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок, розташованих на територіях територіальних громад, у яких не утворені уповноважені органи містобудування та архітектури; координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок [1]. Натомість у Земельному кодексі України закріплено більш розлогий перелік повноважень обласних рад у галузі земельних відносин належить: а) розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області; в) забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; г) погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території; ґ) затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; д) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; е) організація землеустрою; з) вирішення земельних спорів; и) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [3]. Також слід відмітити положення Законів України «Про охорону земель» та «Про землеустрій». У першому встановлено, що до повноважень обласних рад у галузі охорони земель належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; участь у реалізації загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм щодо використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [4]. А відповідно до статті 5 другого нормативно-правового акту, до повноважень обласних рад у сфері землеустрою нале-

жать: забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; організація землеустрою; координація робіт із землеустрою; вирішення інших питань у сфері землеустрою відповідно до закону [5].

Окрема увага у чинному законодавстві приділена повноваженням у сфері земельних відносин муніципальній владі міст зі спеціальним статусом. Повноваження сільських, селищних, міських рад у законі «Про місцеве самоврядування в Україні» також викладені лише у загальному вигляді, зокрема у статті 26 цього закону йдеться про те, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [1]. Однак у Земельному кодексі обсяг компетенції сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин викладений більш змістовно, зокрема це:

- а) розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад;
- б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування відповідно до цього Кодексу;
- ґ) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
- д) організація землеустрою (що передбачає організацію та здійснення землеустрою, проведення ділянок усіх форм власності; організацію та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом; координацію здійснення землеустрою та контролю за використанням і охороною земель комунальної власності; г) інформування населення про заходи, передбачені землеустроєм [5]);
- ж) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог

земельного законодавства; з) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу; и) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; і) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; ї) встановлення та зміна меж сіл, селищ; ї¹) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст у випадках, передбачених законом; й) вирішення земельних спорів; к) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [5]. До кола повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад у Земельному кодексі віднесено такі:

- а) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону;
- б) здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом [3], а саме: розробка, затвердження і реалізація цільових програм та документації із землеустрою щодо охорони та використання земель відповідно до закону; прийняття рішень про здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад державного контролю за використанням та охороною земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону [4].

Більш розлого та деталізовано повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин викладені у статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Особливо слід відмітити те, що у цій статті зазначеного нормативно-правового акту проведено розмежування між власними повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та тими, які їм делегуються. Так до власних (або самоврядних) виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке: 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 територіаль-

них 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; оприлюднення у мережі Інтернет геопросторових даних та метаданих, що створені за рахунок коштів місцевого бюджету, коштів міжнародної технічної допомоги та передані органу місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»; забезпечення охорони, захисту, відтворення, підвищення продуктивності лісових насаджень, посилення їх корисних властивостей, підвищення родючості ґрунтів, дотримання правил і норм використання лісових ресурсів у межах лісів комунальної власності [1].

Висновки. Вище наведене дає підстави для наступних висновків щодо ролі органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративно-правового регулювання земельних відносин:

- по-перше, органи місцевого самоврядування покликані забезпечити належне втілення ідей, принципів, напрямків та пріоритетів загальнодержавного курсу щодо управління сферою земельних відносин на рівні окремих регіонів з урахування специфіки їх умов та рівня розвитку;

- по-друге, муніципальна влада забезпечує дотримання режиму законності під час розпорядження земельними ресурсами, що перебувають у комунальній власності;

- по-третє, органи місцевого самоврядування забезпечують територіальну організацію підвідомчого їм регіону, вживають заходів щодо його раціонального облаштування з урахуванням наявних виробничих та соціальних потреб територіальної громади;

- по-четверте, органи місцевого самоврядування здійснюють облік земель, контроль за ефективністю та законністю їх використання;

- по-п'яте, до компетенції органів місцевого самоврядування належить здійс-

нення координації зусиль місцевих органів влади (як муніципальних, так і територіальних підрозділів органів виконавчої гілки влади) з питань реалізації державної політики у сфері земельних відносин;

- по-шосте, досліджувані органи здійснюють від імені держави юрисдикційних функцій у сфері земельних відносин;

- по-сьоме, муніципальні органи відповідальні за проведення інформаційної та просвітницької роботи із населенням територіальної громади з питань земельних відносин.

Тож, органи місцевого самоврядування є самостійною та дуже важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка у певному розумінні розвантажує органи центральної виконавчої влади, беручи на себе низку завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того глибока залученість органів місцевого самоврядування до врегулювання питань земельних відносин є важливою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів потреб і запитів територіальних громад у сфері земельних відносин із загальнодержавним курсом у ній.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. (Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97) / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Земельний кодекс України: від 25.10.2001 р. № 2768-III / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
4. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
5. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>

Lutsenko V. I. The role of local governments in the system of subjects of administrative and legal regulation of land relations

The relevance of the article lies in the fact that the sphere of land relations is extremely important for the state and society, as it concerns the use and preservation of national wealth and one of the most valuable resources - land, which is actually the main object of these legal relations. It is worth noting that the management of the sphere of land relations, the implementation of its administrative and legal regulation is a rather complex, complex work, the implementation of which involves a wide range of subjects, in particular, local governments play an important role in this, which are one of the key subjects of implementing state policy in this area at the regional level. The purpose of the article is: to clarify the role of local governments in the system of subjects of administrative and legal regulation of land relations. The article, based on the analysis of the norms of current legislation, reveals the regulatory and legal principles of the activities of local governments in general, as well as as a participant in land legal relations, in particular. It is determined that any changes to the competence of local government bodies (in particular in the field of land relations), both restrictions and expansion of their subject of competence and powers, are carried out only at the legislative level, unless otherwise provided, again, in the relevant Law of Ukraine; thirdly, when implementing state policy in the field of land relations, local government bodies must act in the interests of the local population and, at the same time, take into account the national priorities and principles proclaimed in this area; fourthly, when implementing state policy in the field of land relations, local government bodies must have free access to interaction with subjects of central and regional executive power; fifthly, central and regional executive power bodies may delegate their powers to local government bodies in order to more effectively resolve issues of local importance, taking into account the peculiarities of the living conditions and development of the relevant region, locality. It is concluded that local governments are an independent and very important link in the mechanism of administrative and legal support of land relations, which in a certain sense relieves the central executive authorities, taking on a number of tasks and functions for the implementation of state policy in the field of land relations at the regional level. In addition, the deep involvement of local governments in the settlement of land relations issues is an important condition for ensuring an adequate balance of interests, needs and requests of territorial communities in the field of land relations with the national course in it.

Key words: local governments, subjects, administrative and legal regulation, land relations.