

## РОЗМЕЖУВАННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РІЗНОГО РІВНЯ У ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

Правове регулювання розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в земельних відносинах залишається на сьогодні в Україні надзвичайно актуальним. Шлях, який пройшла Україна за час свого незалежного, суверенного становлення, а також світовий досвід переконують нас, що нормальний поступальний розвиток держави просто неможливий без використання такого продуктивного механізму об'єднання суспільства, яким є інститут місцевого самоврядування. На сьогодні розвиток земельних відносин за участю органів місцевого самоврядування характеризується неузгодженістю ряду законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів із земельним законодавством, недостатньо чітко визначеною загальнодержавною стратегією реформування земельних відносин.

Проблеми визначення повноважень і компетенції 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 обсягом повноважень в галузі земельних відносин. Дослідження проблем розмежування правового статусу органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин неможливе без з'ясування напрямків їх діяльності, які допомагають розкрити місце, роль та соціальне призначення органів місцевого самоврядування як публічної інституції.

Мета цієї статті полягає в тому, щоб на основі чинного земельного і муніципального законодавства дослідити проблеми розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в земельних відносинах.

Теоретичною основою для проведення дослідження стали праці таких українських науковців у галузі аграрного, земельного та екологічного права, як В. І. Андрейцев, В. К. Гуревський, І. І. Каракаш, В. В. Носік, О. М. Пащенко, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інших.

З урахуванням ролі органів місцевого самоврядування в організації і здійсненні влади народу, завдань, що вирішуються в процесі діяльності місцевого самоврядування, і повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, в літературі визнаються такі основні функції місцевого самоврядування: забезпечення участі населення у вирішенні земельних питань місцевого значення; управління землями комунальної власності; забезпечення комплексного розвитку територій населених пунктів; забезпечення

законності і земельного правопорядку, охорони земельних прав, свобод і законних інтересів громадян; захист інтересів і прав місцевого самоврядування, що гарантовані Конституцією, Земельним кодексом та законами України [1, 70].

Ефективність реалізації повноважень органів місцевого самоврядування залежить від багатьох факторів. До основних належать такі: повнота та комплексність земельних повноважень; зрозумілість та коректність нормативного формування повноважень в галузі земельних відносин; практичне використання наданих повноважень; ресурсне наповнення процесу реалізації повноважень; ступінь інформаційно-аналітичного забезпечення компенсаційної сфери органів місцевого самоврядування [2, 230–231]. Здатність до реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування є однією з головних рис гарантій місцевого самоврядування в Україні.

Комплексне дослідження правосуб'єктності органів місцевого самоврядування у земельних відносинах неможливе без всебічного аналізу розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня.

Вважаємо, що з метою комплексного дослідження розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин необхідно детальніше розглянути їхні конкретні земельні повноваження (власні і делеговані). Обсяг повноважень залежить від рівня відповідного органу місцевого самоврядування, що залежить від адміністративно-територіального поділу нашої держави. Всі населені пункти України поділяються на міські (міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу) та сільські (села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості) [3].

Розпочнемо аналіз розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин з органів нижчого рівня. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування», до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення 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; 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 згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію.

Важливе значення в процесі реалізації органами місцевого самоврядування повноважень в галузі земельних відносин відіграють виконавчі комітети. Виконавчий комітет ради створюється відповідною радою на строк її повноважень, підконтрольний й підзвітний відповідній раді, а з питань делегованих

йому повноважень органів виконавчої влади — також відповідним органам виконавчої влади. Під виконавчим органом місцевої ради необхідно розуміти відносно відокремлену частину ради, яка становить колектив громадян, що здійснюють виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень, і діє за допомогою форм організації й методів діяльності [4, 23].

Тепер окреслимо коло повноважень виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин. Зокрема, до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин належить 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. Виконкоми уповноважені визначати розміри відшкодування підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки і справляти плату за землю.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділені компетенцією щодо підготовки і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля, а також підготовки 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.

Коло делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин включає в себе здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів. Реалізуючи свої правомочності, виконавчі органи зобов'язані проводити реєстрацію суб'єктів права власності на землю, реєстрацію права користування землею і договорів на оренду землі, а також видавати документи, що посвідчують право власності і право користування землею.

Важливе значення для визначення правосуб'єктності органів місцевого самоврядування мають повноваження щодо погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; 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; підготовки висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних діля-

нок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організації 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. Крім того, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають право вирішувати земельні спори, віднесені законом до їх компетенції [5].

За умов такого широкого переліку в законодавстві повноважень у сфері використання та охорони земельних ресурсів, що можуть делегуватися одними органами іншим, не визначено строків і форм контролю за їх здійсненням, можливе протистояння на місцевому і регіональному рівні між цими органами [6, 273].

Механізм правового забезпечення місцевого самоврядування має досить складну систему, до якої входять правові гарантії захисту місцевого самоврядування, державний і громадський контроль. Зокрема, згідно з п. 4 Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 835 від 05.07.2004, райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади. Облдержадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Облдержадміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади [7].

У великих містах управління міським господарством, соціальним механізмом ускладнюється через велику кількість населення, підприємств і організацій. У зв'язку з цим законодавством передбачено можливість поділу міської територіальної громади на територіальні громади районів у містах. Ці громади створюють власні органи самоврядування, якими є районна рада в місті, її виконавчий комітет і міський голова [8, 41].

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування», питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад. Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах [5]. Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може

змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Досить часто виникають питання щодо статусу земель комунальної власності на районному та обласному рівнях, де районні та обласні ради мають виражати спільні інтереси територіальних громад. Досі залишається невизначеним статус земель, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, управління яким відповідно до ст. 142 Конституції України здійснюють районні і обласні ради або уповноважені ними органи. На законодавчому рівні функції та повноваження районних і обласних рад в галузі земельних відносин ніяк не розмежовані між собою. Ця прогалина в правовому регулюванні створює значні ускладнення.

Відповідно до ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування», виключно на їх пленарних засіданнях районні та обласні ради вирішують питання регулювання земельних відносин, про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу. До повноважень районних та обласних рад в галузі земельних відносин належить також прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення й інших територій, що підлягають особливій охороні, та внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом.

Районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям частину своїх повноважень. Зокрема, до делегованих повноважень на цьому рівні віднесено підготовку питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією; підготовку висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами, а також видачу замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок за межами населених пунктів [5].

Порівнюючи обсяг правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин в Україні та Російській Федерації, хочемо підкреслити, що в нашій країні органи місцевого самоврядування наділені значно ширшим колом повноважень в цій сфері. Це підтверджується положеннями до ст. 11 Земельного кодексу Російської Федерації, згідно якої до повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин належать резервування земель, вилучення, в тому числі шляхом викупу, земельних ділянок для муніципальних потреб, встановлення правил землекористування і за-

будови територій міських і сільських поселень, територій інших муніципальних утворень, розробка і реалізація місцевих програм використання і охорони земель, а також інші повноваження на вирішення питань місцевого значення в галузі використання і охорони земель. Органами місцевого самоврядування здійснюється управління і розпорядження земельними ділянками, що перебувають в муніципальній власності [9]. Це свідчить про те, що система державного управління в Російській Федерації є більш централізованою.

Сучасний етап розвитку Української держави та громадянського суспільства потребує принципово нової якості публічної влади, що передбачає удосконалення моделі місцевого самоврядування, наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, ефективного правового регулювання організації діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин.

Саме тому необхідно удосконалити правові засади участі органів місцевого самоврядування в земельних відносинах, розширити повноваження органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання та управління землями комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю у системі місцевого самоврядування в Україні, у якій її складові взаємопов'язані відповідними організаційно-правовими засадами. Це передбачає виключення наявних дублюючих елементів управління землями спільної власності територіальних громад; надання можливості територіальній громаді самостійно управляти належними їй землями комунальної власності або передавати їх в управління уповноваженому нею органу; чітке визначення структурних підрозділів на всіх рівнях управління землями територіальних громад [10, 15].

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 розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та поліпшення умов для їх виконання через встановлення правового режиму земель, яке перебувають у спільній власності територіальних громад, розмежуванням земель державної і комунальної власності, упорядкуванням мережі адміністративно-територіальних одиниць, посиленням судового захисту представників місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю з боку територіальних громад, подальшим вдосконаленням законодавчих засад регулювання участі органів місцевого самоврядування в конкретних земельних відносинах тощо.

Для уточнення повноважень органів місцевого самоврядування важливе значення має той факт, що земельно-управлінські (публічні) повноваження відповідають вимогам Конституції України, їхнім об'єктом є земля, вони регулюються системою публічних норм конституційного, адміністративного, і земельного права. Публічно-правові імперативи в галузі земельних відносин опосередковують публічний сервітут, що встановлюється законом чи іншим нор-

мативним актом для забезпечення інтересів держави, органу місцевого самоврядування і населення. Публічно-правове регулювання земельних відносин являє собою нормативно введenu систему публічно-правових засобів законодавчого і договiрного регулювання таких відносин.

Предметом повноважень органiв місцевого самоврядування в галузi земельних відносин є задоволення потреб населення на місцевому рiвнi власними зусиллями. Повноваження органiв місцевого самоврядування пов'язанi, з одного боку, iз суспiльними iнтересами місцевого рiвня, з iншого — з реалiзацiєю приватних iнтересiв в публічно-правовiй формi. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу, що метою запровадження системи земельно-майнових відносин за участю органiв місцевого самоврядування є організація стабільного земельного обiгу. В цьому випадку публічно-правове регулювання земельних відносин є iнструментом правової регламентацiї, виступає як процес впорядкування відносин мiж рiзними суб'єктами, на рiзних стадiях.

Враховуючи той факт, що чимало норм права, що регулюють земельні відносини на місцевому рiвнi, одночасно є нормами земельного, конституцiйного, адмiнiстративного, екологiчного та iнших галузей права, необхідно виключити випадки, коли норми права, що визначають повноваження органiв місцевого самоврядування в галузi земельних відносин, суперечать нормам iнших галузей права i навпаки.

Чiтке розмежування повноважень органiв місцевого самоврядування в галузi земельних відносин, на нашу думку, має відбуватися шляхом подальшої iнституцiоналiзацiї компетенцiї органiв місцевого самоврядування та компетенцiї органiв рiгiонального самоврядування. Забезпечення здатностi територiальних громад та органiв місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостiйно та вiдповiдально вирiшувати земельні питання, а також створення ефективних механiзмiв забезпечення їх активної участi у формуваннi та проведеннi земельної полiтики може бути досягнуто шляхом розширення повноважень органiв місцевого самоврядування та полiпшення умов для їх виконання завдяки встановленню правового режиму земель, якi перебувають у спiльнiй власностi територiальних громад, розмежуванню земель державної i комунальної власностi, упорядкуванню мережi адмiнiстративно-територiальних одиниць, а також подальшому вдосконаленню законодавчих засад регулювання участi органiв місцевого самоврядування в конкретних земельних вiдносинах.

### *Лiтература*

1. Коваленко А. А. Теорiя i практика місцевого самоврядування в Украiнi : монографiя / А. А. Коваленко. — К. : Ін-т держави i права iм. В. М. Корецького НАН Украiни, 2002. — 464 с.
2. Монастирський Г. Функцiї й повноваження органiв місцевого самоврядування в сферi економічного й соцiального розвитку сiльських поселень i проблеми їх реалiзацiї // Рiгiональні аспекти розвитку i розмiщення продуктивних сил Украiни. — 2002. — № 7. — С. 227–232.
3. Положення про порядок вирiшення питань адмiнiстративно-територiального устрою Украiнської РСР : затв. Указом Президiї Верховної Ради Украiнської РСР вiд 12 берез. 1981 р. № 1654-Х.

4. Соляник К. Є. Поняття і система виконавчих органів місцевих рад // Проблеми законності. — Х., 2004. — Вип. 68. — С. 19–27.
5. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Коваленко Л. П. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. — Х., 2004. — С. 271–273.
7. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339 зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 835 від 5 лип. 2004 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 10. — Ст. 28.
8. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Медведчука. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 656 с.
9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
10. Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. М. Алексеев ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2005. — 20 с.

### Анотація

*Данилко Н. І.* Розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування різного рівня у земельних відносинах. — Стаття.

Наукова стаття присвячена вивченню проблеми розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування різного рівня у земельних відносинах.

*Ключові слова:* правове регулювання розмежування правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, земельні правовідносини, реалізація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин.

### Аннотация

*Данилко Н. И.* Разделение правосубъектности органов местного самоуправления различного уровня в земельных отношениях. — Статья.

Научная статья посвящена изучению проблемы разделения правосубъектности органов местного самоуправления различного уровня в земельных отношениях.

*Ключевые слова:* правовое регулирование разделения правосубъектности органов местного самоуправления, земельные правоотношения, реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных правоотношений.

### Summary

*Danilko N. I.* Division of the Legal Personality of Local Governments of Different in Ground Relations. — Article.

This research article is devoted to variously level of local authorities' legal personality distribution problem analysis in land relations sphere.

*Keywords:* legal regulation of division of the legal personality of local governments of different level in ground relations; ground relations; realization of legal power of local governments in ground relations.