УДК 342.25:349.41

Кириченко Ю.М..
кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри
цивільно-правових дисциплін
та правового забезпечення
підприємницької діяльності
Харківського економіко-
правового університету

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Анотація. В статті розглянуто основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Досліджено порядок здійснення органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин таких адміністративних процедур як: нормотворчі, правозастосовно-сервісні, установчі, організаційно-дозвільні, контрольно-наглядові адміністративні процедури.

Ключові слова: місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування; земельні відносини; адміністративні процедури; право комунальної власності

Аннотация. В статье рассмотрены основные полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений. Исследован порядок осуществления органами местного самоуправления в сфере земельных отношений таких административных процедур как: нормотворческие, правоприменительно-сервисные, учредительные, организационно-разрешительные, контрольно-надзорные административные процедуры.

Ключевые слова: местное самоуправление; органы местного самоуправления; земельные отношения; административные процедуры; право коммунальной собственности

Summary. The article discusses the main powers of local authorities in the field of land relations. The author investigates the procedure for the implementation by local authorities in the field of land relations of such administrative procedures as: rulemaking, law enforcement and service,

constituent, organizational and permissive, control and supervisory administrative procedures.

Key words: local self-government; local self-government bodies; land relations; administrative procedures; communal property right

Постановка проблеми. Одним із основних критеріїв класифікації адміністративних процедур в діяльності органів місцевого самоврядування можна назвати повноваження муніципальних органів, якими вони наділяються законодавством про місцеве самоврядування у відповідних сферах суспільного життя. Слід підкреслити, що в реальному житті не існує якихось особливих сфер управлінської діяльності, притаманних виключно органам місцевого самоврядування або таких, що є більш або менш важливі для суспільства. Разом з тим, аналіз практичної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє виділити певні сфери, які складають значну частку в діяльності органів місцевого самоврядування, однією з яких є сфера регулювання земельних відносин.

Основний зміст. У межах наданих законом повноважень органами місцевого самоврядування здійснюються організаційна та розпорядча діяльність, яка вимагає послідовних, узгоджених між собою юридично-владних окремих дій – адміністративних процедур, що супроводжується застосуванням різних правових засобів нормотворчого, розпорядчого та юрисдикційного (правоохоронного) характеру у галузі земельних відносин. Та обставина, що процедурна форма підходить для регулювання правових відносин, в яких особливо важливою є формальна визначеність, підкреслює її особливе місце в механізмі правового регулювання, як наслідок, набуває таких специфічних рис, як: урегульованість нормами права, структурованість правовими відносинами, спрямованість на правовий результат та інші. Наявність таких ознак є підставою виникнення правової процедури, зокрема, адміністративної [1, с. 121].

Ст. 13 Конституції України констатує, що земля є об'єктом права власності Українського народу. Від його імені права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст.ст. 14 та 142 Конституції України земля може належати на праві власності громадянам, юридичним особам, державі і територіальним громадам сіл, селищ, міст [2]. Ст. 80 Земельного Кодексу України чітко передбачено, що суб'єктами права власності на землю є громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого

самоврядування, – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності [3]. Характерно, що органи місцевого самоврядування зобов'язані, передусім, інформувати населення щодо поточного стану вилучення (викупу) та надання земельних ділянок, що обумовлено принципами демократичного управління справами територіальної громади і забезпечення прозорості щодо розпорядження землею як об'єктом комунальної власності. Адже право власності на землю територіальних громад врегульовано ст. 83 Земельного кодексу України, згідно з якою землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю (у разі передачі їм земель державної власності; відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; прийняття спадщини; придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; виникнення інших підстав, передбачених законом).

Законодавець дозволяє територіальним громадам сіл, селищ, міст об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності і здійснювати управління ними відповідно до закону. Між іншим, територіальні громади можуть бути суб'єктами права спільної власності на земельну ділянку, а суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад – районні та обласні ради. Отже, суб'єктами права власності на земельні ділянки комунальної власності є територіальні громади сіл, селища, міста, а розпорядниками земельних ділянок комунальної власності щодо передачі у власність або у користування можуть бути лише територіальні громади сіл, селища, міста через свої виборні органи – сільські, селищні, міські ради. Районні та обласні ради мають право на розпорядження лише тими землями, що є у них на праві спільної власності відповідних територіальних громад, набуті у порядку, визначеному законом. Такі висновки можна зробити, якщо комплексно проаналізувати нормативні приписи не лише Земельного Кодексу України, а також Конституції України, Податкового Кодексу України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», які, до того ж, визначають і компетенцію місцевих рад в галузі організації землеустрою, координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності.

Наприклад, згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад як органів місцевого самоврядування належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [4]. У Земельному Кодексі України, зокрема ст.ст. 8 – 12 окреслено повноваження обласних, районних, районних у містах, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [5] ст. 12 Земельного кодексу України доповнено частиною другою, в якій закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, зокрема щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону. Окремо також відзначимо, що у Главі 32 (ст. ст. 187-190) цього кодифікованого акту визначено завдання державного контролю по використанню земель підконтрольними суб'єктами, якими є не лише громадяни, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням землі, а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють розпорядчі функції стосовно землі.

М. В. Шульга та І. В. Ігнатенко вважають, що ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» більш детально визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад як власні, так і делеговані їм органами виконавчої влади. У їх складі основними визнані підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; щодо встановлення ставки земельного податку; здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі [6, с. 4]. Враховуючи зміст нормативних положень ст.ст. 26 та 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам рад делеговані такі повноваження у галузі земельних відносин: а) здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використання та охорони земель; б) реєстрація суб'єктів права власності на землю, права користування землею і договорів на оренду землі; в) видача документів, що посвідчують право власності і право користування

землею; г) організація і ведення земельно-кадастрової документації; д) вирішення земельних спорів тощо.

Пунктом 271.2 ст. 271 Податкового кодексу України і ч. ч. 1, 4 ст. 23 Закону України «Про оцінку земель» передбачено прийняття місцевими радами рішень про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів, яка використовується як база оподаткування у визначених законом випадках. Відповідно до п. 284.1 ст. 284 Податкового Кодексу України органи місцевого самоврядування наділені повноваженням приймати рішення нормативного характеру щодо встановлення ставок плати за землю та пільг щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території [7]. Як бачимо, вирішення окреслених питань відноситься до категорії місцевих і, відповідно, підпадає під предмет регулювання органів місцевого самоврядування. Тим більше, що кошти, які надходять від плати за землю, спрямовуються до місцевих бюджетів, прямо впливаючи на фінансову спроможність територіальних громад [8, с. 3].

Зміст ч. 3 ст. 158 Земельного кодексу України засвідчує, що вирішення земельних спорів у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах також віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування. Відповідно до п.п. 5 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих комітетів місцевих рад із вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом, визначаються серед категорії делегованих повноважень цих органів місцевого самоврядування. Крім того, відповідні повноваження щодо вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування закріплені ст.ст. 8, 9, 10, 12 Земельного кодексу України, а процедура розгляду земельних спорів – у ст. 159 названого кодифікованого акту. Зокрема, органи місцевого самоврядування здійснюють відповідні дії у межах таких стадій: 1) порушення провадження щодо розгляду та вирішення земельного спору; 2) підготовка до розгляду; 3) розгляд та вирішення земельного спору по суті; 4) оскарження рішення (за наявності підстав, передбачених законом); 5) виконання рішення.

Аналіз норм адміністративного та земельного законодавства свідчить, що органи місцевого самоврядування реалізують надані законом повноваження і приймають відповідні управлінські рішення (нормативно-

правового та індивідуального характеру) за чітко встановленими адміністративними процедурами.

Серед них левову частку складають нормотворчі процедури, внаслідок яких приймаються рішення органів місцевого самоврядування у вигляді нормативно-правових актів і містять загальнообов'язкові норми права, які поширюються на невизначене коло осіб і діють на території дії компетенції відповідного органу. Наприклад, рішення сільських, селищних та міських рад про: затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового Кодексу України та пільг щодо його сплати; затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок; затвердження генеральних планів населених пунктів або планів зонування територій; затвердження детальних планів територій; затвердження благоустрою населених пунктів; затвердження містобудівної документації на місцевому рівні; затвердження землевпорядної документації, не пов'язаної з передачею у власність чи наданням у користування земельних ділянок комунальної власності тощо.

Серед адміністративних процедур, що мають неюрисдикційний характер, і спрямовані на вирішення справ стосовно земельних відносин позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування слід також зарахувати правозастосовно-сервісні адміністративні процедури. Їх наслідком є прийняття індивідуального адміністративного акта, із застосуванням норм адміністративного та земельного права, що визнає законність земельних прав фізичних та юридичних осіб, держави чи територіальної громади, а також їх захист з метою утвердження правопорядку у сфері використання землі на території відповідної громади. Як приклад, рішення дозвільного характеру сільських, селищних та міських рад щодо: передачі у власність земельних ділянок комунальної власності; надання в користування земельних ділянок комунальної власності (оренду); викуп земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; затвердження технічної документації із землеустрою щодо відведення земельної ділянки; зміни цільового призначення земельної ділянки; припинення права користування земельними ділянками комунальної власності тощо.

У межах установчих адміністративних процедур органи місцевого самоврядування (за необхідністю) можуть створювати окремі комісії і служби для реалізації спільних проектів, програм та планів, спрямованих на регулювання конкретних ситуацій, які виникають у сфері використання, охорони та відтворення земель [9]. Тим більше, що

законодавець у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив можливість цих органів приймати рішення з питань регулювання земельних відносин у визначених законом випадках.

Окреме місце у системі адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин посідають контрольно-наглядові процедури, завдяки яким здійснюється самоврядний контроль та нагляд за дотриманням та запобіганням порушення норм земельного законодавства на території певної територіальної громади, за використанням та охороною земель комунальної власності і спрямовані на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля.

На думку Г. Л. Монастирського, ефективність реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення контрольної діяльності в галузі використання та охорони земель залежить від багатьох чинників. До основних належать такі: повнота та комплексність земельних повноважень; зрозумілість та коректність нормативного формування повноважень у галузі земельних відносин; практичне використання наданих повноважень; ресурсне наповнення процесу реалізації повноважень; ступінь інформаційно-аналітичного забезпечення компенсаційної сфери органів місцевого самоврядування [10, с. 227 – 232].

Основними принципами здійснення органами місцевого самоврядування контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває в комунальній власності; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів територіальної громади (або територіальних громад) над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання відповідно до сфери використання та охорони земель. Вчена доповнює цей перелік ще й такими принципами: законності; усебічності, об’єктивності і гласності контрольної діяльності; своєчасності, плановості та доцільності; справедливості, рівності та професіоналізму; дієвості, оперативності, результативності та ефективності [11]. У цілому, зміст політики органів місцевого самоврядування в сфері контролю за охороною земельних ресурсів має забезпечувати: збереження ґрунтів, їхніх корисних властивостей, насамперед родючості, максимально можливе запобігання втрат і виснаження сільськогосподарських земель, обмеження відведення

продуктивних земель для несільськогосподарських потреб; своєчасне попередження й усунення причин, що призводять до деградації, забруднення та засмічення земель небезпечними відходами людської діяльності, порушення й знищення ґрунтів і збіднення екосистем; своєчасне здійснення підприємствами виробничої, гірничодобувної, аграрної та інших видів господарської діяльності, що зумовлюють руйнування ґрунтового покриву, втрату ним родючості та порушення екологічної рівноваги функціонування земель, а також підривають стійкість агроландшафтів тощо; раціональне використання і збереження земельних ресурсів, поліпшення корисних властивостей та санітарно-гігієнічного стану ґрунтів, екологічно й економічно обґрунтовані освоєння і меліорацію непридатних для господарського використання земель; своєчасне запобігання й усунення негативного впливу деградованих, забруднених і порушених земель на здоров'я людини, окремі природні ресурси й довкілля в цілому, а також на економічний та соціальний розвиток держави; максимальний захист від необґрунтованого вилучення для несільськогосподарських потреб земель, що використовуються сільським і лісовим господарством [12, с. 253].

Висновки. Отже, адміністративну процедуру органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин складає порядок реалізації владних повноважень, передбачений нормами адміністративного та земельного права, що визначає «взірець» поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень у галузі земельних відносин і завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання.

Внутрішню сутність такої процедури також складає алгоритм дій фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права власності на землю) як учасників земельних відносин щодо виконання покладених на них адміністративним та земельним законодавством суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Сам же спосіб розв'язання питання, яке виникає у галузі використання та охорони земель як різновиду складової управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища, із залученням посадової особи органу місцевого самоврядування неодмінно пов'язано з учиненням ним певних дій офіційного характеру, які й становлять зміст того чи іншого виду адміністративної процедури.

Список використаних джерел:

1. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. 2014. №11. С. 121-123.

2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 № 2768-III. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: закон України від 10 грудня 2015 № 888-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19.

6. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Правові аспекти розширення повноважень місцевих рад у галузі земельних відносин. Теорія і практика правознавства. 2016. Вип. 2 (10). С. 1-13.

7. Податковий кодекс України від 01.01.2011 № 2755-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

8. Плотнікова Ю. І. Правове регулювання плати за землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 21 с.

9. Про затвердження Положення про комісію з розгляду та вирішення земельних спорів в межах м. Дубно: рішення Дубенської міської ради Рівненської області від 26 червня 2015 №4143. URL: http://www.dubno-adm.rv.ua/newsite/download_docs/RS_80_4143.doc.

10. Монастирський Г. Л. Функції й повноваження органів місцевого самоврядування в сфері економічного й соціального розвитку сільських поселень і проблеми їх реалізації / Монастирський Г. Л. Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. 2002. № 7. С. 227-232.

11. Кравченко Т. А. Самоврядний контроль у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/16.pdf.

12. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. К.: Прав. єдність, 2009. 650 с.