

СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

SYSTEM OF MANAGEMENT BODIES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

Клапоушак Д.С., студентка IV курсу юридичного факультету
Донецький національний університет імені Василя Стуса

У статті здійснено правовий аналіз складових системи органів управління земельними ресурсами в Україні. З урахуванням існуючих теоретико-правових підходів, а також існуючої нормативно-правової бази, система органів управління земельними ресурсами в Україні складається із: органів загальної компетенції; органів міжгалузевої компетенції; органів галузевої компетенції; спеціально уповноваженого органу з питань земельних ресурсів.

Водночас автором проаналізовано компетенцію цих органів у сфері управління земельними ресурсами в Україні. В результаті було виявлено, що до загальних компетентних органів, які здійснюють організаційно-правову діяльність, спрямовану на раціональне використання та охорону земельних ресурсів, а також виконують інші завдання в межах своєї компетенції, відносяться наступні: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях.

Міжгалузевими органами, що здійснюють повноваження у конкретних сферах діяльності, є Міністерство економіки України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Державне агентство України з управління зоною відчуження та Фонд державного майна України.

Галузеві органи, що здійснюють повноваження в конкретних галузях: Міністерство інфраструктури України, Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України.

Автором звернено увагу на судову практику щодо розмежування повноважень між органами управління у галузі земельних відносин.

Автор доходить до висновку, що повноваження органів управління земельними ресурсами спрямовані на здійснення організаційно-правових заходів щодо забезпечення раціонального та ефективного використання земель усіма суб'єктами в межах, що встановлює земельне законодавство України.

Ключові слова: земельні ресурси, загальний компетентний орган, галузевий компетентний орган, міжгалузевий компетентний орган, спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів.

The article carries out a legal analysis of the components of the system of land management bodies in Ukraine. Taking into account the existing theoretical and legal approaches, as well as the existing legal framework, the system of land management bodies in Ukraine consists of: bodies of general competence; bodies of interdisciplinary competence; bodies of sectoral competence; a specially authorized body on land resources.

At the same time, the author analyzed the competence of these bodies in the field of land management in Ukraine. As a result, it was found that the following are among the general competent bodies that carry out organizational and legal activities aimed at the rational use and protection of land resources, as well as perform other tasks within their competence: the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, bodies of local self-government and local executive authorities.

Intersectoral bodies exercising powers in specific spheres of activity are the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine, the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, the State Agency of Ukraine for Management of the Exclusion Zone and the Fund state property of Ukraine.

Branch bodies exercising powers in specific fields: Ministry of Infrastructure of Ukraine, Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, State Agency of Forest Resources of Ukraine, State Agency of Water Resources of Ukraine.

The author drew attention to judicial practice regarding the delimitation of powers between management bodies in the field of land relations.

The author concludes that the powers of land management bodies are aimed at implementing organizational and legal measures to ensure the rational and effective use of land by all subjects within the limits established by the land legislation of Ukraine.

Key words: land resources, general competent body, sectoral competent body, inter-sectoral competent body, specially authorized body on land resources.

Постановка проблеми. Початок XXI століття – період великих реформ в Україні. Перехід від централізованого до розподіленого управління є одним із значних результатів реформи управління у сфері земельних ресурсів. Тому на сучасному етапі посилилася роль органів місцевого самоврядування у сфері управління землекористуванням та охороною земель. Разом з тим, аналізуючи практику вбачається, що система органів управління у галузі земельних відносин функціонує не злагоджено, оскільки мають місце випадки колізій при здійсненні повноважень органами управління у сфері земельних відносин.

Сучасну систему органів управління у галузі земельних відносин побудовано відповідно до положень Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про землеустрій», Земельний кодекс України, «Про охорону земель» та прийнятих на їх виконання підзаконних нормативно-правових актів.

У юридичній літературі [11; 12; 15; 16] функція управління у сфері земельних відносин визначається як вид (напрямок) діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального та ефективного використання, збереження та оновлення земель. Але функція та напрямок управління залежать від рекомендацій окремих вчених. Терміни управління також використовуються в різних контекстах.

Крім того, повноваження органів управління земельними ресурсами в Україні є досить складною категорією і потребують подальшого роз'яснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті триваючих соціально-економічних та правових трансформацій сфера земельних відносин постійно привертає увагу науковців. Дослідження системи органів управління земельними ресурсами в Україні відображено у працях таких науковців, як: А. М. Мірошніченко, А. М. Третяк, О. С. Дорош, Ю. В. Корнеєв, Ю. М. Кириченко, Т. А. Кравченко та ін.

Питання вдосконалення системи управління землекористуванням в умовах децентралізації влади вивчено недостатньо. У зв'язку з цим проведення досліджень щодо поліпшення функціонування ринкової економіки та управління земельними відносинами в умовах реформи місцевого самоврядування є дуже актуальним науковим завданням.

Викладене підтверджує актуальність обраної теми дослідження та обумовлює його мету.

Мета статті – конкретизувати систему органів управління у галузі земельних відносин та розробити пропозиції щодо розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у цій галузі.

Виклад основного матеріалу. Органи управління у галузі використання та охорони земель розглядаються як цілісна

система. Органи управління в галузі використання та охорони земель, як зауважують Ю. В. Корнеєв та М. О. Мацелик [13], мають комплексну систему, яка діє у межах повноважень, що визначені земельним правом та іншими галузями права. Ця система функціонує як єдиний взаємопов'язаний механізм.

Зважаючи на підхід, запропонований А. М. Мірошниченком [14], система органів управління земельними ресурсами в Україні складається з таких органів: органів загальної компетенції; органів міжгалузевої компетенції; органів галузевої компетенції; спеціально уповноваженого органу з питань земельних ресурсів.

До загальних компетентних органів управління землекористуванням та охороною земель входять:

- Верховна Рада України [1] (наприклад, ухвалює закони у галузі регулювання земельних відносин; визначає засади державної політики в сфері використання та охорони землі тощо);

- Кабінет Міністрів України [9] (наприклад, розпоряджається землями державної власності, реалізує державну політику у сфері використання та охорони землі тощо);

- органи місцевого самоврядування [4] (наприклад, розпоряджаються землями територіальних громад, установлюють та змінюють межі адміністративно-територіальних одиниць тощо);

- місцеві органи виконавчої влади [5] (наприклад, розпоряджаються землями державної власності, беруть участь у загальнодержавних і регіональних програмах щодо використання та охорони земель тощо).

Їхні повноваження з управління у галузі земельних ресурсів обумовлені загальним правовим статусом цих органів в системі органів управління і характеризується здійсненням організаційно-правових заходів задля забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів, а також вирішення інших завдань, віднесених до його компетенції (таких як економічний розвиток, соціальна сфера, національна безпека та оборона).

Міжгалузеві органи (повноваження цих органів охоплює конкретні сфери діяльності) є:

- Міністерство економіки [1] (наприклад, реалізує державну політику у сфері земельних відносин, Державного земельного кадастру тощо);

- Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [8] (до прикладу, забезпечує формування державної політики стосовно використання надр, охорони використання земель тощо);

- Державне агентство України з управління зоною відчуження (наприклад, затверджує схеми землеустрою, погоджує проєкти землеустрою тощо);

- Міністерство оборони України [1] (забезпечує використання територій, виокремлених для потреб Збройних Сил України);

- Міністерство культури та інформаційної політики України (має повноваження щодо використання територій історико-культурного призначення);

- Фонд державного майна України (розпоряджається деякими земельними ділянками державної власності).

Галузеві органи (здійснюють повноваження у певній галузі):

- Міністерство інфраструктури України, наділене повноваженнями щодо земель транспорту та зв'язку;

- Міністерство розвитку громад та територій України, наприклад, має повноваження у сфері містобудівної діяльності, видаючи, зокрема, будівельні норми;

- Державне агентство водних ресурсів України має повноваження у сфері меліорації земель та використання земель водного фонду;

- Державне агентство лісових ресурсів України здійснює повноваження стосовно використання земель лісогосподарського призначення.

Спеціально уповноваженим органом у галузі земельних відносин є Державна служба України з питань гео-

дезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка має повноваження щодо реалізації державної політики у сфері земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру тощо.

Крім вище зазначених органів управління земельними відносинами, на період дії воєнного стану на території України створені військові та військово-цивільні адміністрації. Військові адміністрації в умовах воєнного стану відповідно до ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [3] та військово-цивільні адміністрації відповідно до ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [2] наділені повноваженнями щодо надання містобудівних умов і обмежень стосовно забудов земельних ділянок, а також можуть вирішувати питання щодо регулювання земельних відносин.

Проблема розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування існує тривалий час і допоки до кінця не вирішена. Підтвердженням цьому є численна судова практика (Постанова ВС КАС від 07.06.2023 у справі № 380/7230/20 [10] щодо перевірки державними інспекторами використання та охорони земельних ділянок; Постанова ВС КАС від 22.03.2023 у справі № 280/4962/18 [10] щодо погодження проєкту землеустрою про відведення земельної ділянки будь-якими іншими органами виконавчої влади та інші).

Проблема розмежування обов'язків і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування пов'язана з тим, що чинне законодавство України містить ряд колізійних норм, що призводить до неоднозначного розуміння своїх обов'язків і меж своїх повноважень цими органами. Такі проблеми виникають між районними органами влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (підпорядкованих району) та районною радою, а також між обласними органами влади (це і рада, і адміністрація) та органами місцевого самоврядування міст (підпорядкованих області) та обласною радою.

Конституція України [1] та законодавство про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування дозволяють розробити ефективні правові механізми розмежування функцій і повноважень цих адміністративно-самостійних органів. Як відомо, донедавна важливу роль у розмежуванні функцій і повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, відігравала політична практика, де фактичне відбувалося розмежування цих функцій і повноважень.

Співвідношення між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування визначається як взаємозалежність і взаємозв'язок їхніх повноважень. Удосконалення балансу повноважень місцевих органів влади означає забезпечення належного розмежування повноважень між відповідними органами, що означає ефективне управління як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 189 Земельного кодексу України [6], контроль за використанням та охороною земель здійснюють сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Однак, в той час як Земельний кодекс України посилається на повноваження кожної ради здійснювати самостійний контроль за використанням та охороною земель, пункт б частини 1 статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] делегує повноваження здійснювати контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель. Іншими словами, органи місцевого самоврядування не можуть безпосередньо контролювати використання та охорону земель. Делеговані повноваження дозволяють органам місцевого самоврядування здійснювати опосередковану автономію щодо використання та охорони земель у межах територіальної громади.

Проблема полягає у тому, що відсутній правовий механізм вирішення питань стосовно змісту і порядку здійс-

снення контролю органами місцевого самоврядування. Має місце така ситуація, коли ЗК виокремлює цей вид контролю (за додержанням земельного та природоохоронного законодавства), проте його зміст не визначає.

Тому необхідно внести зміни до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування», яку слід чітко прописати та співвіднести зі змістом ст. 189 Земельного кодексу України, виклавши у наступній редакції: «...самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами». Дана пропозиція надана з метою уникнення колізії правових норм. Після внесення відповідних змін вищезазначене повноваження органів місцевого самоврядування буде не делеговане, а безпосередньо передбачене нормою закону та прямо покладене на ці органи.

Оскільки принцип самоврядності визначений на законодавчому рівні лише в загальних рисах, для вирішення цієї проблеми необхідно звернутися до нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини, щоб з'ясувати, що є об'єктами самоврядного та державного контролю. Органи місцевого самоврядування повинні бути уповноважені контролювати використання всіх земель на своїй території, не лише забезпечувати дотримання чинного Земельного кодексу, але й затверджувати плани забудови та розвитку населених пунктів.

Таким чином, під взаємодією між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування можна розуміти визначену та врегульовану законом діяльність незалежних публічних органів з метою взаємної підтримки та співпраці для скоординованої, ефективної та результативної роботи на місцевому рівні.

Широкі повноваження, надані органам місцевого самоврядування у сфері адміністративної компетенції, є свідченням демократизації суспільства, і разом з виконавчим механізмом місцевого самоврядування воно служить загальним (публічним) потребам на благо суспільства. Місцеве самоврядування виконує свій конституційний обов'язок служити приватним і публічним інтересам. Тому розмежування функцій управління земельними ресурсами між адміністративними та представницькими органами влади на різних адміністративно-територіальних рівнях має бути чітко визначене і гарантоване законом.

Висновки. На основі проведеного правового аналізу органів управління у галузі земельних відносин можна конкретизувати систему відповідних органів: органи загаль-

ної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях); органи міжгалузевої компетенції (Міністерство економіки України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Державне агентство України з управління зоною відчуження та Фонд державного майна України); органи галузевої компетенції Міністерство інфраструктури України, Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України); спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру). Крім вище зазначених органів управління земельними відносинами, на період дії воєнного стану на території України створені військові та військово-цивільні адміністрації.

До компетенції органів управління земельними ресурсами нашої країни належить забезпечення раціонального та ефективного використання земель усіма суб'єктами відповідно до Земельного кодексу України. Ефективна реалізація управлінських функцій на регіональному рівні в Україні вимагає взаємної підтримки, координації та єдності дій між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Лише за таких умов можливе демократичне управління регіоном.

Існування неузгодженості між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на сьогодні є, насамперед, наслідком суперечностей у чинному законодавстві, що визначає обов'язки та повноваження цих органів. Колізійні норми призвели до неузгодженості в діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері земельного та природоохоронного законодавства.

Для вирішення вказаної проблеми запропоновано внести зміни до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування», яку слід чітко прописати та співвіднести зі змістом ст. 189 Земельного кодексу України, виклавши у наступній редакції: «самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами». Дана пропозиція надана з метою уникнення колізії правових норм. Після внесення відповідних змін вищезазначене повноваження ОМС буде не делеговане, а безпосередньо передбачене нормою закону та прямо покладене на ОМС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.09.2023).
2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України №141-VIII від 03.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 18.10.2023).
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України №389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 18.10.2023).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 19.09.2023).
6. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 19.09.2023).
7. Про землеустрій: Закон України № 858-IV від 22.05.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 18.09.2023).
8. Про охорону земель: Закон України №962-IV від 19.06.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27.02.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
10. Земельні спори: огляд практики Верховного суду за I півріччя 2023 року. URL: <https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%9E%D0%B3%D>
11. Байк О.І. Про систему органів управління земельними ресурсами України. 2021. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/88.pdf (дата звернення: 19.09.2023).
12. Земельне право : навч. посібник / О. І. Байк, У. П. Бобко, М. С. Долинська, А. О. Дутко, Н. М. Павлюк ; за ред. О. І. Байк. Львів : Навчально-науковий Інститут права та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка», 2020. 326 с.
13. Корнєєв Ю.В., Мацелик М.О. Земельне право : навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 240 с.
14. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
15. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення : монографія / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. 448 с.
16. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами : навч. посібник / за ред. А.М. Третяка. Вінниця : «Нова книга», 2006. 360 с.