

УДК 343.9



ЩОДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

А. С. САМОРОДОВ,
здобувач кафедри екологічного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

Розглянуто питання цінності землі як основного об'єкта природи. Наголошено на особливому правовому статусі місцевих державних адміністрацій, що полягає в поєднанні повноважень державного органу загальної та спеціальної компетенції. Запропоновано під повноваженнями місцевих державних адміністрацій в галузі земельних відносин розуміти покладені на неї державою та закріплені на законодавчому рівні зобов'язання щодо впливу на певні суспільні відносини.

Ключові слова: земля, земельні відносини, місцеві державні адміністрації, повноваження.

Земля належить до основних природних об'єктів і входить до складу єдиної екологічної системи як невід'ємна її частина. Будучи об'єктом природи, земля виконує різні функції: екологічні, політичні, правові, соціальні тощо. Цінність цього об'єкта природи полягає в невичерпності його властивостей для задоволення матеріальних, духовних, рекреаційних, оздоровчих, естетичних та інших потреб. Земля є основою формування природних ландшафтів, виступає матеріально-просторовою базою держави, основою її незалежності, суверенітету та територіальної цілісності.

Земельне законодавство розраховане на правове регулювання використання поверхневого шару землі й водночас взаємодіє з водним, лісовим, гірським, фауністичним, атмосферо повітряним, природно-заповідним, охоронним законодавством.

Згідно зі ст. 14 Конституції України [1] земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Поняття землі закріплено у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [2], де вона розглядається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.

М. В. Шульга вважає, що під землею як об'єктом земельних правовідносин, необхідно розуміти найважливішу складову навколишнього природного середовища, що являє собою частину земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, що знаходиться над надрами, і використовується як засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві або для розташування різних об'єктів [3, с. 10].

Виділення земельних відносин у самостійну сферу правових взаємовідносин – об'єктивний історичний процес, який зумовлений особливим значенням землі, її функціональною різноманітністю й обмеженістю як природного ресурсу [4, с. 11].

Еколого-правові норми регулюють суспільні земельні відносини, які формуються щодо землі як об'єкта природи. Саме в межах цих земельних відносин, які є різновидом екологічних, найбільш рельєфно виявляється екологічний фактор, яким характеризується земля [5, с. 184], роль якого в сучасних умовах неупинно зростає.

За своєю формою еколого-правові норми виникають та розвиваються у відповідності із законами юридичної матерії, а за змістом вони виражають об'єктивні закономірності взаємодії суспільства та природи. У зв'язку з цим сукупність еколого-правових норм, з одного боку, є приналежністю системи права, а з іншого – входить складовою частиною до соціальної екології як системи відносин по взаємодії суспільства зі сферою свого проживання [6, с. 43].

Правові проблеми розмежування повноважень місцевих державних

адміністрацій та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин перебувають у безпосередній сфері досліджень еколого-правової науки. На думку багатьох сучасних вчених-правознавців, які досліджують проблеми правового регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні, сучасне екологічне право зародилося в надрах земельного права колишнього СРСР [7, с. 12].

Екологічний аспект розв'язання вказаної проблеми вбачається в науковому обґрунтуванні розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, з урахуванням належного забезпечення на всій території держави екологічної безпеки, відтворення землі в її нерозривному зв'язку з природним середовищем, охорони навколишнього природного середовища з метою реалізації інтересів суспільства та підтримання сталого економічного розвитку, екологічної рівноваги в державі та в окремих її регіонах.

Складність проблеми полягає в тому, що у правознавців немає єдиного підходу до розуміння змісту права державної власності на землю, поняття державного управління у галузі земельних відносин, сутності відповідних правовідносин, що виникають за участі місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, при вирішенні земельних питань як складової частини екологічних відносин.

У радянській правовій науці такі традиційні юридичні форми та конструкції, як право виключної державної власності на природні ресурси, публічно-правовий характер суспільних відносин у цій правовій галузі, управлінські аспекти охорони довкілля тлумачилися з позицій пріоритетів класової сутності, соціально-політичного змісту права, мети і завдань соціалістичного суспільства.

У тогочасній юридичній літературі Г. О. Асенюнок одним із перших вчених-правознавців, досліджуючи питання права державної власності на землю,

дійшов висновку, що в умовах виключної державної власності на землю в СРСР елементом права державної власності на землю є володіння, розпорядження, управління та користування землею [8, с. 196]. Крім того, вчений вважав, що в умовах виключної державної власності в СРСР право управління землею має особливе значення і не може ототожнюватися з правом розпорядження. Навпаки, розмежування цих двох понять має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Розпорядження землею як своєю виключною власністю є необмеженим правом держави, найбільш значним елементом права власності. Розпоряджаючись землею держава здійснює її відведення та вилучення. Право управління землями має інше значення. Під управлінням слід розуміти безпосереднє завідування землями. Воно полягає в обліку та реєстрації земель, які вже відведено державним органом для певної мети, їхньому розподілі у межах певного відомства та контролі за належним використанням землі [Там само, с. 304].

На його думку, розпорядження землею з боку держави полягає у визначенні господарського призначення землі, умов, форм та порядку землекористування, встановленні, зміні та припиненні прав користування землею, праві контролю за правильним використанням землі [Там само, с. 197]. На відміну від права розпорядження право користування землею мають крім держави й інші суб'єкти права, однак не інакше, як за правомочністю держави – власника землі. Підставою права користування землею є адміністративний акт про відведення землі тому чи іншому землекористувачу власником землі – державою. Тому право користування землею в умовах, коли власником землі є держава, завжди носить похідний характер, який залежить від виключного права державної власності на землю [Там само, с. 252].

Детально досліджуючи земельні правовідносини в СРСР, Г. О. Аксеньонок зауважує, що земельні правовідносини з притаманними їм специфічними рисами мають місце у будь-якому суспільстві з того моменту, коли останнє розбилося на

класи та з'явилися держава та право. Земельні правовідносини, на його погляд, є юридичною формою виразу та закріплення економічних відносин у галузі використання землі як своєрідного об'єкту власності та являють собою особливий вид вольових ідеологічних суспільних відносин [9, с. 7]. Вчений доходить висновку, що в основі земельних відносин лежать відносини земельної власності, історія земельних відносин є по суті історією земельної власності, а специфічність земельних відносин – специфічністю земельної власності [Там само, с. 9].

До земельних правовідносин у СРСР він відносив правовідносини, засновані на виключній державній власності на землю, що виникають між державою – власником землі і землекористувачами, а також між самими землекористувачами стосовно використання землі. До земельних правовідносин належать і такі, що виникають між державними органами, які здійснюють правомочності у сфері розпорядження і управління землею, а також між цими органами й землекористувачами стосовно відведення та вилучення землі, обліку землі та реєстрації землекористувань, землеустрою тощо. На думку вченого, аби визначити особливий характер земельних правовідносин, необхідно насамперед відмежувати цю сферу відносин від інших, передусім від адміністративно-правових, цивільно-правових та колгоспно-правових як таких, що найближче примикають до цієї сфери відносин і пов'язані з нею [Там само, с. 27].

В. А. Кабатов, не погоджуючись із Г. О. Асен'юнком, дотримується думки, що немає необхідності створювати новий елемент права державної власності на землю – управління. Цей елемент виходить за межі змісту права державної власності на земельні ділянки [10, с. 13]. Вчений зазначає, що здійснюючи право розпорядження землею, той чи інший орган видає відповідний акт. Змістом цієї дії буде право державного органу в межах наданої йому компетенції розпоряджатися землею, а формою здійснення цього права – відповідний акт (рішення або постанова), виданий у порядку виконавчо-розпорядчої діяльності. Таким чином,

В. А. Кабатов доходить висновку, що співвідношення між розпорядженням і управлінням землею є співвідношенням між формою та змістом, управління є формою здійснення права розпорядження [10, с. 24].

В. К. Григор'єв, докладно досліджуючи проблеми суб'єкта права державної власності на землю та її природні ресурси, першим серед радянських учених констатував, що єдиним власником землі в СРСР є радянський народ, волю якого виражає держава і котра представляє собою загальнонародну організацію [11, с. 48].

Саме така правова конструкція знайшла своє втілення у ст. 13 чинної Конституції України [1], за якою земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

При дослідженні права власності держави на землю та інші природні ресурси В. К. Григор'єв увів у науковий обіг поняття права державної власності в «об'єктивному» та «суб'єктивному» розуміннях. На його думку, право власності в об'єктивному розумінні – це сукупність чинних правових норм, що встановлені державою та визначають правовий режим державної власності, в тому числі власності на землю, надра, ліси і води. Право власності в суб'єктивному розумінні розглядалося ним як можливість держави бути носієм права власності, мати відповідні правомочності [11, с. 50].

Досліджуючи конституційні засади управління якістю навколишнього природного середовища, В. В. Петров зазначає, що розуміння державної власності на землю, надра, води та ліси як еколого-економічного відношення збагачує зміст цього інституту, відображаючи в ньому не тільки споживчі начала, властиві

економічним інтересам, але й охоронну спрямованість, яка забезпечує екологічні інтереси суспільства [12, с. 16]. Право виключної державної власності на природні об'єкти та природні ресурси В. В. Петров визначає як сукупність правових норм, які закріплюють на базі націоналізації природних багатств виключність правомочностей держави щодо володіння, користування, розпорядження природними ресурсами землі, надр, вод, лісів з метою задоволення потреб народного господарства та громадян, організації раціонального використання та відтворення, охорони природних багатств [12, с. 202].

О. С. Колбасов під державним управлінням розуміє організуючу діяльність компетентних державних органів щодо практичного здійснення цілей та завдань, які стоять перед державою та, які висловлені у законодавстві [13, с. 176].

Теоретичний фундамент, що був закладений радянською правовою наукою, підготував необхідні умови для сприйняття сучасною вітчизняною правовою теорією розуміння цілей та завдань української держави щодо управління природокористуванням, які досягаються виконанням державними та іншими органами низки функцій, тобто видів діяльності, необхідних для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів чи навколишнього середовища в цілому.

Поява, крім державних, інших суб'єктів права власності на окремі природні ресурси не зменшує, а навпаки, піднімає на якісно новий рівень роль і значення держави та її органів як організаторів і гарантів відносин природокористування.

Науковці, які займаються дослідженням питань правового регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні, доходять висновку, що за сучасних умов реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління і вдосконалення системи його принципів, таким управлінням слід вважати засновану на законі виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів щодо забезпечення ефективного і раціонального використання земель та їх

охорони [7, с. 353]. Вони акцентують увагу на тому, що зміст управління землями виявляється у низці функцій, що здійснюються відповідними компетентними органами [Там само, с. 361].

На погляд П. Ф. Кулинич, управління у галузі використання та охорони земель являє собою організаційно-правову діяльність уповноважених органів влади із забезпечення раціонального використання земель власниками та користувачами земельних ділянок, а також іншими суб'єктами земельних правовідносин відповідно до вимог земельного законодавства України [14, с. 287]. Функціями управління є види (напрями) діяльності уповноважених державою органів влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання земель [Там само, с. 288].

Під раціональним використанням землі розуміється досягнення максимального ефекту в реалізації цілей землекористування з огляду на взаємодію землі з іншими природними факторами й при охороні землі в процесі використання як специфічної умови будь-якої діяльності та головного засобу виробництва в сільському господарстві [15, с. 90].

Чинний Земельний кодекс України [16] містить законодавче визначення сучасного розуміння таких понять як «земельні відносини», «право власності на землю». Так, згідно зі ст. 78 Земельного кодексу України право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. У ст. 2 Кодексу визначено, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Дане визначення зводить поняття земельних відносин виключно до відносин власності, складовими яких є саме відносини щодо володіння, користування та розпорядження.

Такий підхід піддається справедливій критиці серед більшості сучасних науковців, які займаються дослідженням питань земельних відносин, які вказують,

що земельними слід визнавати, крім відносин власності, ще багато інших різновидів суспільних відносин, зокрема: відносини щодо охорони та відтворення земель, здійснення управління у сфері земельних відносин, захисту земельних прав та законних інтересів суб'єктів земельних відносин тощо [17, с. 14].

На думку В. В. Носіка, зміст суб'єктивного права власності, крім «тріади», може включати також управління, регулювання, захист землі в межах існуючих кордонів, захист суб'єктивного права власності, гарантування, охорону ґрунту, обмеження права власності тощо [18, с. 251].

На погляд авторів науково-практичного коментаря до Земельного кодексу України, в сучасних умовах характер і зміст земельних відносин істотно змінюються. За своїм складом земельні відносини неоднорідні. Серед них можна розрізняти відносини, що виникають у сфері приналежності землі, її використання та охорони, а також відтворення та підвищення родючості ґрунтів [19, с. 13].

Узагальнюючи існуючі в доктрині земельного права визначення земельних відносин, А. М. Мірошніченко зазначає, що їх можна визначити як відносини, що пов'язані із використанням, охороною та відтворенням землі [17, с. 14].

Таке широке розуміння земельних відносин вбачається найбільш доцільним і при дослідженні питання про розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин.

У свою чергу, аналіз змісту чинного Земельного кодексу України, завданням якого є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель, дає підстави для висновку, що до земельних відносин слід відносити відносини щодо: встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок; набуття та припинення прав на земельні ділянки; захисту прав на земельні ділянки; відшкодування збитків власникам землі та

землекористувачам; вирішення земельних спорів; охорони земель; управління у галузі використання і охорони земель; відповідальності за порушення земельного законодавства тощо.

В. Швець доходить висновку, що повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин можуть бути класифіковані наступним чином: а) до повноважень Верховної Ради України належить державне регулювання земельних відносин, визначення засад державної політики і затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель, безпосередня участь у конкретних земельних відносинах; б) до повноважень органів виконавчої влади належить право розпорядження землями державної власності, реалізація державної політики і виконання загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель, участь у конкретних земельних відносинах; в) до повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів віднесено право розпорядження землями комунальної власності, забезпечення реалізації державної політики та регіональних програм використання земель, участь у конкретних земельних відносинах [15, с. 68].

Важливе значення в системі нормативно-правових актів, які є основними джерелами правового регулювання розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, належить Конституції України, законам України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про землеустрій», Земельному кодексу України, іншим законам України, а також прийнятим на їх виконання підзаконним нормативно-правовим актам.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[16]

місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. В межах своїх повноважень вона реалізує виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також здійснює повноваження, делеговані їй відповідною радою.

При цьому треба зазначити, що важливою особливістю правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження державного органу загальної та спеціальної компетенції. Повноваження спеціальної компетенції зокрема, здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання галузевого чи функціонального управління на відповідній території (наприклад, управління охорони здоров'я, фінансове управління тощо).

Аналізуючи наведені вище законодавчі положення, повноваження місцевої державної адміністрації можна розуміти як покладені на неї державою та закріплені на законодавчому рівні зобов'язання щодо впливу на певні суспільні відносини. Іншими словами, повноваженнями місцевої державної адміністрації є певні напрямки діяльності самої держави в особі місцевої державної адміністрації. Це відповідає розумінню загальною теорією держави і права поняття «функції держави» [17, с. 68] – основні напрямки її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
2. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – Ст. 1431
3. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях : монография / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.
4. Мармуль Л. О. Регіональне управління та регулювання використання земельних ресурсів : сб. науч. тр. / Л. О. Мармуль, В. А. Романова. – К. : ІАЕ, 2007. – 190 с.
5. Екологічне право України : підруч. / за ред. : А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2005. – 382 с.
6. Петров В. В. Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
7. 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. – Х. : Право, 2012. – 448 с.

8. *Аксененок Г. А.* Право государственной собственности на землю в СССР / Г. А. Аксененок ; под ред. Н. Д. Казанцев. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. – 307 с.

9. *Аксененок Г. А.* Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. – М. : Юрид. лит., 1958. – 424 с.

10. *Кабатов В. А.* Правовые формы управления землями сельскохозяйственного назначения в СССР / В. А. Кабатов. – М. : Юрид. лит., 1958. – 114 с.

11. *Григорьев В. К.* Вопросы теории земельного права / В. К. Григорьев. – М. : Госюриздат, 1963. – 210 с.

12. *Петров В. В.* Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.

13. *Колбасов О. С.* Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 230 с.

14. *Кулинич П. Ф.* Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів / П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, М. В. Шульга // Земельне право України. Академічний курс : підруч. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.

15. *Швець В. Д.* Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин : монографія / В. Д. Швець ; відп. ред. В. І. Семчик. – К. : Вид. дім «УкрПол», 2009. – 248 с.

16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

17. Загальна теорія держави і права : підруч. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

Самородов В. С. К вопросу о полномочиях местных государственных администраций в области земельных отношений.

Статья посвящена исследованию вопроса ценности земли как основного объекта природы. Отмечено особый правовой статус местных государственных администраций, заключающийся в сочетании полномочий государственного органа общей и специальной компетенции. Предложено под полномочиями местных государственных администраций в области земельных отношений понимать возложенные на нее государством и закрепленные на законодательном уровне обязательства по влиянию на определенные общественные отношения.

Ключевые слова: земля, земельные отношения, местные государственные администрации, полномочия.

Samorodov A. S. On the issue the authority of local state administrations in the sphere of land relations.

The article studies the issue of land values – the main object of nature, the immensity of its properties to meet material, spiritual, recreational, health, aesthetic and other needs and the need for detailed regulation of the disposal of its existing legal acts. Emphasized the special legal status of local state administrations is to combine the powers of the authority of general and special jurisdiction. A local authority under state administration in the sphere of land relations understand entrusted to it by the State and enshrined in law the obligation to exposure to certain social relations.

Key words: land, land relations, local administrations, authorities.

Розширена анотація
статті Самородова А. С. на тему: «Щодо питання повноважень місцевих
державних адміністрацій у галузі земельних відносин»

Samorodov A. S., Competitor of the Department of Environmental Law, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
«On the issue the authority of local state administrations
in the sphere of land relations»

Problem setting. The article studies the issue of land values as the main object of nature, the immensity of its properties to meet material, spiritual, recreational, health, aesthetic and other needs and the need for detailed regulation of the disposal of its existing legal acts.

Paper objective. The environmental aspect of solving this problem is seen in the scientific substantiation of separation of powers of local administrations and other public authorities, local governments in land relations, given the proper provision throughout the state environmental safety, play ground in its close connection with natural environment, Environmental Protection to implement the public interest and maintaining sustainable economic development, environmental balance in the country and its individual regions.

Paper main body. The complexity of the problem is that lawyers no single approach to understanding the meaning of state ownership of land, the concept of public administration in the sphere of land relations, the essence of the respective relations arising from the participation of local administrations, local authorities in solving land issues as part of ecological relations.

The theoretical foundation that was laid by the Soviet legal doctrine, prepared the

necessary conditions for the perception of modern domestic legal theory understanding of the objectives and tasks of the Ukrainian state on environmental management, public performance are achieved and other bodies of a number of functions, ie activities necessary for the optimal organization of rational use and protection of natural objects or the environment as a whole.

The appearance, in addition to state and other subjects of ownership of certain natural resources not reduce, but instead raises to a new level role and importance of the state and its organs as organizers and guarantors relations nature.

Scientists engaged in research on the legal regulation of environmental, agricultural and land relations in Ukraine, conclude that in modern conditions of land reform, changes in the nature of public administration and improvement of its principles, such management should be considered based on the law of executive and administrative activities authorized bodies to ensure effective and efficient use of lands and their protection

Conclusions. Emphasized the special legal status of local state administrations is to combine the powers of the authority of general and special jurisdiction. A local authority under state administration in the sphere of land relations understand entrusted to it by the State and enshrined in law the obligation to exposure to certain social relations.

Key words: land, land relations, local administrations, authorities.