

*Козін А. О.,
доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу
актуальних питань філософії права та юридичної лінгвістики
Науково-дослідного інституту публічного права*

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. Наукова стаття присвячена визначенню особливостей функціонування органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, зокрема, під час правового режиму воєнного стану. Визначено проблеми прийняття рішень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, а також законодавчого забезпечення розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Досліджено, що забезпечення раціонального використання та управління земельними ресурсами, безумовно, передбачає наявність налагодженого функціонування місцевого самоврядування. Підсумовано, що органи місцевого самоврядування можуть швидко та ефективно реалізувати державну земельну політику на місцевому рівні для забезпечення ефективного та раціонального використання земельних ресурсів усіма суб'єктами землекористувальних відносин на основі їх рівного доступу до здійснення відповідні права. Наведено основні напрямки організації земельних відносин на місцях. Визначено, що політика органів місцевого самоврядування щодо землеустрою має забезпечувати відкритість, прозорість, зрозумілість, об'єктивність і справедливість землекористування. Зазначено про необхідність забезпечити передачу земельних повноважень органам місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації одного із основних принципів місцевого самоврядування – принципу субсидіарності, відповідно до якого органам місцевого самоврядування не передаються лише ті повноваження, які на місцевому рівні просто не можуть бути вирішеними. Досліджено, що управління земельними ресурсами органами місцевого самоврядування може посилити механізм підвищення ефективності використання останніх, адже основною метою управління земельними ресурсами є задоволення потреб громадян. Підсумовано, що діяльність органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин має сприяти збереженню земельних ресурсів, корисних властивостей земель, запобіганню ї забруднення, виснаження землі, руйнування тощо.

Ключові слова: земельні відносини, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування, принцип субсидіарності, принцип децентралізації влади.

Постановка проблеми. Земля є одним із головних надбань, що забезпечує життєдіяльність населення. Територія України надає можливість вважати її однією із найбільш у Європі територіально країн, а українські чорноземи надають змогу прокормити не тільки українців, адже сільськогосподарські угіддя сягають близько 41,4 млн. га, а кількість землі на одну особу в Україні становить 0,9 га. [1]. Земельні правовідносини є сфе-

рою діяльності центральних органів виконавчої влади, що відповідно формують політику у цій сфері, законодавчого органу, що законодавчо врегулює реалізацію таких правовідносин та сферою діяльності органів місцевого самоврядування. Важливо зазначити, що в рамках забезпечення одного із основних принципів місцевого самоврядування – децентралізації влади, саме вирішення земельних питань має бути передане органам місцевого самоврядування. Визначене питання є актуальним та потребує дослідження.

Стан дослідження. Дослідженням питань нормативного закріплення та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин присвятили свої наукові роботи такі науковці як Кириченко Ю., Кравченко Т., Строкань В., Шульга М., Мірошніченко А., Марусенко Р. та інші науковці.

Метою наукової статті є дослідження практичного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування в Україні у сфері земельних відносин; визначення проблем функціонування та надання пропозицій для удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. У межах повноважень, наданих законом, органи місцевого самоврядування здійснюють організаційно-розпорядчу діяльність, яка вимагає послідовних, узгоджених правових окремих дій – адміністративних процедур, що супроводжуються різноманітними правовими засобами законодавчого, адміністративного та юрисдикційного (правоохоронного) характеру у сфері земельних відносин [1, с. 134–139].

Проблема прийняття рішень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, а також законодавчого забезпечення розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні є актуальною в умовах реформування в контексті децентралізації влади в Україні. Крім того, на міжнародному рівні децентралізація публічної влади розглядається як один із ключових елементів реформування системи державного управління та є пріоритетним напрямком діяльності міжнародних та національних організацій. При цьому одним із найважливіших завдань на сьогодні є підтримка місцевого самоврядування та створення умов для сталого незалежного розвитку територіальних громад.

Враховуючи вищезазначене, забезпечення раціонального використання та управління земельними ресурсами, безумовно, передбачає наявність налагодженого функціонування місцевого самоврядування.

Науковці вважають, що органи місцевого самоврядування можуть швидко та ефективно реалізувати державну земельну

політику на місцевому рівні для забезпечення ефективного та раціонального використання земельних ресурсів усіма суб'єктами землекористувальних відносин на основі їх рівного доступу до здійснення відповідні права [2].

При цьому до основних напрямів організації земельних відносин на місцях слід віднести:

- узгодженість інтересів приватних, громадських і державних суб'єктів;
- прозорість у використанні та розподілі землі;
- гарантії прав на землю;
- достовірність обмежень у використанні земельних ділянок;
- стабільність типів землекористування;
- уміння визначати найбільш доцільне використання землі власником або користувачем земельної ділянки [3].

Земля та земельні відносини завжди були визначальними факторами соціально-економічного розвитку країни. Тому політика органів місцевого самоврядування щодо землеустрою має забезпечувати відкритість, прозорість, зрозумілість, об'єктивність і справедливість землекористування.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони [4] закріплює обов'язок за державами-членами розширити земельні повноважень органів місцевого самоврядування.

В рамках євроінтеграційних процесів Україна має забезпечити передачу повноважень органам місцевого самоврядування, зокрема земельних повноважень, з метою забезпечення реалізації місцевого самоврядування, та надання можливості органам місцевого самоврядування приймати рішення щодо земельних питань, з метою забезпечення реалізації одного із основних принципів місцевого самоврядування – принципу субсидіарності, відповідно до якого органам місцевого самоврядування не передаються лише ті повноваження, які на місцевому рівні просто не можуть бути вирішеними.

Передача земельних повноважень органам місцевого самоврядування не лише наблизить громади до ідеального вигляду місцевого самоврядування європейської країни, а і посилить конкурентоспроможність регіонів, а значить і конкурентоспроможність держави на міжнародній арені. Передача земельних повноважень органам місцевого самоврядування означає надання можливості органам місцевого самоврядування володіти, користуватися і розпоряджатися муніципальними землями та іншими природними ресурсами з метою розвитку громади та реалізації інтересів громадян.

Земельні відносини в Україні регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законодавчими актами, де визначається, що основними суб'єктами управління земельними відносинами є органи місцевого самоврядування [5].

Статтею 12 Земельного кодексу України визначено, що органи місцевого самоврядування можуть:

- розпоряджатися землями територіальної громади;
- передавати комунальні землі у приватну власність;
- вилучати ділянки із земель комунальної власності;
- викупати земельні ділянки територіальних громад;
- здійснювати землеустрій;
- здійснювати контроль за дотриманням земельного законодавства.

За недотримання земельного законодавства органи місцевого самоврядування можуть:

- обмежити використання земель або ж ввести тимчасову заборону на використання земель громадянами та юридичними особами;
- підготувати висновки про вилучення земельних ділянок;
- встановлювати та змінювати межі населених пунктів;
- вносити пропозиції до районної ради щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, міст;
- вирішувати земельні спори;
- вирішувати інші питання у сфері земельних відносин [6].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] закріплює повноваження та компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та зазначає, що виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері використання та охорони земель; здійснюють реєстрацію суб'єктів права власності чи користування землею, укладають договори; вирішують в межах компетенції земельні спори тощо [8].

Органи місцевого самоврядування під час здійснення повноважень у сфері земельних відносин мають забезпечити баланс інтересів зацікавлених осіб зараз, інтересів сьогоденного та майбутніх поколінь, баланс наявних ресурсів та очікуваних результатів, баланс ефективного управління та відповідальності тощо, адже земля є основним ресурсом забезпечення життєдіяльності населення.

Управління земельними ресурсами органами місцевого самоврядування може посилити механізм підвищення ефективності використання останніх, адже основною метою управління земельними ресурсами є задоволення потреб громадян: високий рівень умов життя суспільства; розвиток підприємницької діяльності; збереження земельних властивостей; формування обґрунтованої плати за земельні ресурси. У цьому контексті вважається, що на ефективність реалізації компетенції органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин впливає повнота земельних повноважень; ефективне нормативне регулювання повноважень у сфері земельних відносин та ефективне їх застосування на практиці тощо.

Науковці зазначають, що діяльність органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин має сприяти збереженню земельних ресурсів, корисних властивостей земель, запобіганню її забрудненню, виснаженню землі, руйнування тощо [9].

Органи місцевого самоврядування мають повноваження та компетенцію, визначену, зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері земельних відносин, однак одночасно позбавлені повноважень, що дають можливість розпоряджатися землями, які територіально знаходяться у певній громаді, адже не мають повної влади.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин суттєво обмежена повноваженнями органів державної влади, що суперечить основним принципам місцевого самоврядування – принципам субсидіарності та децентралізації влади.

Відповідний стан речей потребує виправлення на законодавчому рівні шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень для більшої самостійності управління земельними відносинами як органів, що є найбільш наближеними до громади.

Висновки. Адміністративна реформа, яка покликана, у тому числі, наблизити українське місцеве самоврядування до європейських стандартів та забезпечити реалізацію основних принципів місцевого самоврядування – принципу субсидіарності та децентралізації влади, має також передбачити удосконалення реалізації земельних повноважень органами місцевого самоврядування шляхом розширення таких повноважень.

Необхідно внести до чинного законодавства зміни з метою спрощення адміністративних процедур та мінімізації суперечностей у питаннях управління територіями; та надання можливості органам місцевого самоврядування приймати рішення у сфері земельних відносин як органам, що є найбільш наближеними до громади. При цьому центральні органи виконавчої влади залишать за собою повноваження щодо формування політики та здійснення контролю у сфері земельних відносин, передавши права її реалізації у частині розпорядження землями органам місцевого самоврядування.

Література:

1. Кириченко Ю. М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер.: *Юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70), № 4. С. 134-139.
2. 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. С. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_16
3. Строкань В. Управління земельними відносинами в системі місцевого самоврядування: методологічний аспект. Державне управління та місцеве самоврядування Збірник наукових праць. Вип. 1 (1). 2009. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-01/Strokan.pdf
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої [...]
5. Україна, Європейський Союз, Євратом [...]; Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
6. Строкань В. Правові засади регулювання земельних відносин місцевими радами. URL: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/10svipzv.pdf>.
7. Земельний кодекс України/ Кодекс України; Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
9. Шульга М. В. Організаційно-правове забезпечення управління землями у межах населених пунктів. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Острог, 2016. № 2. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16smvmnp.pdf>
10. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. К.: Алерта, 2013. 544 с.

Kozin A. Problem aspects of local government functioning in the sphere of land legal relations

Summary. The scientific article is devoted to determining the peculiarities of the functioning of local self-government bodies in the field of land relations, in particular, during the legal regime of martial law. The problems of decision-making by local self-government bodies in the field of land relations, as well as legislative support for the expansion of land powers of local self-government bodies in Ukraine are identified. It has been studied that ensuring the rational use and management of land resources definitely requires the presence of well-functioning local self-government. It is concluded that local self-government bodies can quickly and effectively implement state land policy at the local level to ensure effective and rational use of land resources by all subjects of land use relations based on their equal access to the exercise of relevant rights. The main directions of the organization of land relations on the ground are given. It was determined that the policy of local self-government bodies regarding land management should ensure openness, transparency, comprehensibility, objectivity and fairness of land use. It is noted that it is necessary to ensure the transfer of land powers to local self-government bodies in order to ensure the implementation of one of the main principles of local self-government – the principle of subsidiarity, according to which only those powers that simply cannot be resolved at the local level are not transferred to local self-government bodies. It has been studied that the management of land resources by local self-government bodies can strengthen the mechanism of increasing the efficiency of the latter's use, because the main goal of land resource management is to meet the needs of citizens. It is summarized that the activity of local self-government bodies in the field of land relations should contribute to the preservation of land resources, useful properties of land, prevention of its pollution, depletion of land, destruction, etc.

Key words: land relations, local self-government, local self-government bodies, expansion of land powers of local self-government bodies, the principle of subsidiarity, the principle of decentralization of power.