

## ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*Ганна Коваль,*  
кандидат політичних наук,  
доцент Чорноморського державного університету  
імені Петра Могили

*У статті автор розглядає державні адміністрації як суб'єкти земельних відносин у системі органів державної виконавчої влади, її ознаки та повноваження у цій галузі; констатує, що головною причиною наростання негативних тенденцій у сфері регулювання земельних відносин є зниження ефективності функціонування органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів і державного контролю за використанням і охороною земель.*

**Ключові слова:** державні адміністрації, земельні відносини, органи виконавчої влади, кадрова політика, повноваження, галузь, державний контроль, ознаки, відносини.

*In the article the author examines the state administrations as the subjects of land relations in the system of state executive power, its features and powers in this area, notes that the main reason for the negative growth trends in the sphere of land law is to reduce the efficiency of executive power on land resources and state control over the use and protection of land.*

**Keywords:** public administration, land relations, executive agencies, personnel policies, authorities, industry, state control, attributes, relationships.

Особливе місце в системі суб'єктів земельних правовідносин належить органам державної виконавчої влади. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами державної влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією. Через систему цих органів здійснюється державне управління, виконавча і розпорядча діяльність [7, с. 12-13].

Важливою ознакою виконавчої влади є її організуючий характер [17, с. 6]. У ній зосереджена вся реальна практична робота щодо виконання законів, актів вищого керівництва. Вона переводить політичні проблеми в організаційні, об'єднує зусилля громадян, наводить порядок, підтримує його в нормальних та екстремальних умовах [15, с. 13].

Орган виконавчої влади створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру та зовнішні зв'язки [7, с. 9].

За ознаками класифікації органів виконавчої влади виділяють:

а) за характером компетенції: органи загальної, галузевої, міжгалузевої та внутрішньогалузевої компетенції;

б) за організаційно-правовими формами: уряди, міністерства, державні комітети, служби, головні управління, інспекції, агентства, департаменти, адміністрації, відділи;

в) за порядком вирішення підвідомчих спорів: колегіальні органи виконавчої влади (уряд) та єдиноначальні (міністерство) [4, с. 126].

Відповідно до правових засад утворення органів виконавчої влади виділяють органи, що утворюються на основі конституції, чинного законодавства та підзаконних нормативних актів [6, с. 178-179]. В інтерпретації Л. Коваля, ця класифікаційна модель виглядає наступним чином:

а) органи, що утворюються в одноосібно-розпорядчому порядку;

б) органи управління, що створюються вищими органами виконавчої влади;

в) органи виконавчої влади, що утворюються міністерствами, держкомітетами, місцевими державними адміністраціями [31, с. 35].

Таким чином, виконавча влада визначається як система юридичних державно-владних повноважень щодо виконання законів, розробки і здійснення державної політики, яка реалізується розгалуженою ієрархічною спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах

оперативності, адміністративної підлеглості, підзаконності, підзвітності перед представницькими органами, поєднання динамізму і стабільності [62, с. 4-5].

Суб'єктами виконавчої влади в Україні є орган загальної компетенції – вищий у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; органи спеціальної компетенції – центральні органи державної виконавчої влади; місцеві органи державної виконавчої влади [61, с. 358; 32, с. 502]. Особливість управління в сфері земельних ресурсів органами загальної компетенції полягає в тому, що вони здійснюють цю діяльність поряд з вирішенням інших завдань і виконують її як самостійно, так і спільно зі спеціально уповноваженими органами в даній сфері [42, с. 48].

Відповідно до статті 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами [33, с. 56].

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на територіях відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцеві державні адміністрації як органи державної виконавчої влади наділені певною компетенцією та повноваженнями, в тому числі у галузі використання та охорони земель. Така компетенція визначена Земельним кодексом України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про оренду землі» та іншими. Загальний перелік повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин міститься у статті 17 Земельного кодексу України:

- а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом;
- б) участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель;
- в) координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель;
- г) підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок;
- г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених цим Кодексом;
- д) підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст;
- е) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;
- е) координація діяльності державних органів земельних ресурсів;
- ж) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Відповідно до пункту 2 статті 84 Земельного кодексу України місцеві державні адміністрації у встановлених законом випадках можуть виступати суб'єктами права власності на землі державної форми власності. Розпорядження такими землями здійснюється у формі продажу земельної ділянки новому власнику або передачі її у власність, оренду чи постійне користування.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про оренду землі» місцеві державні адміністрації можуть виступати орендодавцями землі. Водночас надання в оренду таких земельних ділянок оформляється відповідно до вимог, що містяться у статті 124 Земельного кодексу України: передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки.

Місцеві державні адміністрації наділені повноваженнями щодо вилучення земельних ділянок. Відповідні положення містяться у статті 149 Земельного кодексу України. Порядок погодження питань, що пов'язані з вилученням (викупом) земельних ділянок, установлений у статті 151 Земельного кодексу України.

Слід зазначити, що повноваження місцевих державних адміністрацій щодо надання земельних ділянок у власність чи користування розподілені між обласними, районними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями і Радою міністрів Автономної Республіки Крим. Зокрема, стаття 122 Земельного кодексу говорить, що районні державні адміністрації на їх території передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у межах сіл, селищ, міст районного значення для всіх потреб та за межами населених пунктів для: сільськогосподарського використання; ведення водного господарства (крім випадків, визначених законодавством); будівництва об'єктів, пов'язаних з

обслуговуванням жителів територіальної громади району (шкіл, закладів культури, лікарень, підприємств торгівлі тощо).

Обласні державні адміністрації передають земельні ділянки на їх території із земель державної власності у власність або у користування в межах міст обласного значення та за межами населених пунктів для всіх потреб, крім випадків, визначених частинами третьою, сьомою статті 122 Земельного кодексу України.

Київська та Севастопольська міські державні адміністрації передають земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування в межах їх територій для всіх потреб, крім випадків, визначених частиною сьомою статті 122 ЗК України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування в межах міст республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та за їх межами для всіх потреб, крім випадків, визначених частинами третьою, сьомою статті 122 Земельного кодексу України.

Місцева державна адміністрація, як суб'єкт земельних відносин, також виступає як контролюючий орган. Так, згідно зі статтею 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до повноважень місцевих державних адміністрацій належить здійснення на відповідній території державного контролю за використанням і охороною земель та інших природних ресурсів. На жаль, функцію контролю не завжди може бути реалізовано через відсутність законодавчо визначеного порядку здійснення контролю. Законодавством визначені спеціально уповноважені органи у галузі охорони та використання земель. Державний контроль здійснюють: за використанням та охороною земель – Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель і її територіальні органи, за додержанням законодавства про охорону земель – Державна екологічна інспекція та її територіальні органи; моніторинг родючості ґрунтів проводить Державна служба охорони родючості ґрунтів та її територіальні органи. Саме для цих органів законодавством встановлено порядок здійснення перевірок щодо використання землі, їм надано право безперешкодно обстежувати в установленому порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та у користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель і дотримання вимог земельного законодавства, давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи), складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог земельного законодавства та розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності, проводити інші дії. Місцеві державні адміністрації мають можливість здійснювати лише моніторинг порушень у сфері охорони та використання земель і подавати відповідну інформацію до контролюючих та правоохоронних органів.

У теорії земельного права визначальними ознаками суб'єктів земельно-правових відносин вважається їх правоздатність, дієздатність і відповідальність за неналежне виконання прав і обов'язків [26, с. 105]. Реалізація органами державної влади своїх земельних повноважень повинна включати такі напрямки: реформування відносин власності на землю; облік і оцінка на рентній основі земельно-ресурсного потенціалу в складі національного багатства країни; організація ефективного управління земельними ресурсами як національним надбанням, просторовим базисом і основним засобом виробництва [14, с. 74]

На жаль, закріплені в нормативно-правових актах повноваження органів державної влади, у тому числі і місцевих державних адміністрацій, недостатньо ефективно реалізуються на практиці. Досить констатувати той факт, що залишаються невирішеними проблемні питання, пов'язані з реформуванням відносин власності на землю, вдосконаленням земельного законодавства, створенням інфраструктури ринку земель, організацією автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру тощо; залишаються надмірно складними процедури прийняття рішень щодо надання (вилучення) земельних ділянок, повільними темпами оформляються документи про право власності на землю; до цього часу не визначено меж земельних ділянок природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення; недостатніми темпами ведуться роботи щодо інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; не встановлено меж більшості населених пунктів; на початковому етапі перебуває робота з розмежування земель державної та комунальної власності, що стримує завершення процесу

земельної реформи [50]. Зазначені недоліки створюють умови для масових порушень земельного законодавства, а також порушень конституційних прав громадян.

Підсумовуючи вищезазначене, слід констатувати, що головною причиною наростання негативних тенденцій у сфері регулювання земельних відносин є зниження ефективності функціонування органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів і державного контролю за використанням і охороною земель, обумовлене необґрунтованими організаційними змінами, недостатнім нормативно-правовим регулюванням їх діяльності, фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням та незадовільною кадровою політикою в зазначених органах.

Забезпечення проведення ефективної політики в галузі земельних відносин центральними та місцевими органами державної виконавчої влади можливо при реалізації таких інституційних вимог: створення доступного і відкритого реєстру всіх земельних ділянок країни; проведення оцінки землі незалежним державним органом на основі щорічного врахування рентної вартості всіх земельних ділянок тощо [54, с. 182].

1. Альохин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – М.: ТЕИС, 1997. – 379 с. 2. Бахрах Д. Н. Административное право России. [Учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция»]. – М.: НОРМА, 2000. — 624 с. 3. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (общая часть). [Учеб. пособие]. – Х.: Одиссей, 1999. – С. 12-13. 4. Денисенко И. С. Земельная политика и совершенствование земельных отношений в Украине // Матеріали Міжнар. наук. конф. [«Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні»] / НАН України, РВПС України. – К., 2001, Ч. 1. – С. 72 – 74. 5. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с. 6. Євченко В. О. Органи виконавчої влади в Україні. [Навчальний посібник] / Євченко В. О., Євченко О. О. – Миколаїв: НУК, 2006. – 52 с. 7. Земельне право України. [Підручник] / За ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. – К.: Істина, 2003. – 448 с. 8. Коваль Л. В. Адміністративне право. – К.: Вертурі, 1998. – 208 с. 9. Конституційне право України. [Підручник для студ. юрид. спец. вищих закл. освіти] / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка; Національна академія внутрішніх справ України / За ред. В. Ф. Погорілко. – 4.вид. – К. : Наукова думка, 2003. – 732 с. 10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141. 11. Орлов Н. Особенности государственного управления в сфере экологии региональными и местными органами власти: его совершенствование в рамках законодательства Украины // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 11. – С. 47-51. 12. Рішення РНБО «Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 року № 1643 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» від 18 січня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 12. – Ст. 296. 13. Сай С. Земельно-имущественный комплекс России как объект правового регулирования // Общество и экономика. – 2001. – № 7-8. – С. 170-182. 14. Сай С. Земельно-имущественный комплекс России как объект правового регулирования // Общество и экономика. – 2001. – № 7-8. – С. 170-182. 15. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. [Підручник]. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 2-е вид., перероб. і допов. – 510 с.