



РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ РАЙОННЫХ И ОБЛАСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Артем САМОРОДОВ,

соискатель кафедры экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article investigates the question of the division of powers of district and regional local government administrations in the field of land relations. It is noted that the separation of powers of district and regional administrations in the field of land relations are based on the scale of their activities and the territorial scope of the competence, the direction of differentiation of powers of district and regional administrations is the increase in the activities of the regional state administrations of supervisory functions and activities of regional state administrations – administrative, executive management functions.

Key words: land, land relations, regional state administrations, regional state administrations, authorities.

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопроса разграничения полномочий районных и областных местных государственных администраций в области земельных отношений. Отмечено, что разделение полномочий районных и областных государственных администраций в области земельных отношений осуществляется исходя из масштаба их территориальной деятельности и объема компетенции. Направлением разграничения полномочий районных и областных государственных администраций является увеличение в деятельности областных государственных администраций контрольно-надзорных функций, а в деятельности районных государственных администраций – распорядительно-исполнительных функций управления.

Ключевые слова: земля, земельные отношения, районные государственные администрации, областные государственные администрации, полномочия.

Постановка проблемы. В земельно-правовой литературе отмечается, что в современных условиях реформирования земельных отношений, изменения сущности государственного управления в области использования и охраны земель, совершенствования системы принципов такого управления последним следует считать основанную на законе организационно-правовую деятельность уполномоченных органов по обеспечению эффективного и рационального использования земель и их охраны в границах, определенных законодательством Украины. Субъектами управления в области использования и охраны земель являются уполномоченные органы, которые, в соответствии с земельным законодательством, осуществляют организационно-правовую деятельность по обеспечению рационального использования и охраны земельных ресурсов [1, с. 259, 260].

Актуальность темы. С целью обеспечения реформирования системы государственного управления в Украине, создания условий для построения демократического, социального, правового государства, утверждения и обеспечения прав человека и гражданина, Указом Президента Украины «О мерах по внедрению Концепции адми-

нистративной реформы в Украине» от 22.07.1998 г. № 810/98 [2] были предусмотрены мероприятия по проведению Концепции административной реформы в Украине.

Концепцией предусмотрено, что исполнительную власть на местном территориальном уровне, то есть в областях, районах, городах Киеве и Севастополе, осуществляют областные, районные, Киевская и Севастопольская городские и районные в городах Киеве и Севастополе государственные администрации.

В соответствии с Концепцией, в деятельности областных государственных администраций должна быть повышена эффективность контрольно-надзорных функций за соблюдением Конституции и законов, а также по осуществлению государственного управления и местного самоуправления с усилением в деятельности районных государственных администраций значения распорядительно-исполнительных функций. Местные государственные администрации являются единоначальными органами исполнительной власти общей компетенции, представляются председателями местных государственных администраций. Районные администрации организуются с учетом того, что функции предсе-

дателей этих администраций по своему содержанию не имеют признаков политической деятельности.

Научный анализ проблемы разграничения полномочий районных и областных государственных администраций в области земельных отношений в Украине осуществляется многими учеными. Среди них следует назвать М. Шульгу, Л. Мармуль, А. Гетьмана, В. Щвеца и др., научные труды которых послужили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью статьи является исследование проблемы разграничения полномочий районных и областных государственных администраций в области земельных отношений в Украине, системы научных взглядов и разработок по этой проблеме. Новизна работы состоит в том, что в ней сделана попытка исследовать соотношение полномочий районных и областных государственных администраций с целью недопущения нарушения действующего законодательства Украины при исполнении полномочий государственными служащими названных государственных органов исполнительной власти на местах.

Изложение основного материала исследования. Ст. 16 Закона Украины «О местных государственных админи-



страциях» [3] предусмотрено, что местные государственные администрации в пределах, определенных Конституцией и законами Украины, осуществляют на соответствующих территориях, в частности, государственный контроль за сохранностью и рациональным использованием государственного имущества; надлежащим и своевременным возмещением вреда, причиненного государству; использованием и охраной земель, лесов, недр, воды, атмосферного воздуха, растительного и животного мира и других природных ресурсов и тому подобное.

Итак, из содержания данной статьи следует, что контрольно-надзорные функции в соответствующей сфере осуществляют в равной степени как областные, так и районные государственные администрации.

При этом своеобразным правовым обеспечением административной реформы в Украине по повышению в деятельности областных государственных администраций эффективности контрольно-надзорных функций за соблюдением Конституции и законов можно считать положения ст. 33 Закона Украины «О местных государственных администрациях» [3].

Согласно положениям данной статьи, областные государственные администрации в пределах своих полномочий направляют деятельность районных государственных администраций и осуществляют контроль за их деятельностью. Главы районных государственных администраций регулярно информируют о своей деятельности председателей областных государственных администраций, ежегодно и по требованию отчитываются перед ними. Председатели областных государственных администраций имеют право отменять распоряжения председателей районных государственных администраций.

То есть, на основании данной статьи областные государственные администрации, фактически, выполняют контрольно-надзорные функции за соблюдением Конституции и законов, в том числе и за осуществлением контрольно-надзорной деятельности районными государственными администрациями.

Разграничение полномочий районных и областных государственных

администраций в области земельных отношений следует понимать как распределение контрольно-надзорных и исполнительно-распорядительных функций местных государственных администраций по управлению использованием и охраной такого природного ресурса, как земля.

В земельно-правовой литературе под распределением и перераспределением земельного фонда понимается процесс изъятия и предоставления земельных участков компетентными органами государственной власти физическим и юридическим лицам для использования их в соответствии с целевым назначением [4, с. 118].

А.И. Заяц считает, что перераспределение как функция государственного управления земельным фондом находит свое отражение в изъятии (выкупе) земельных участков, передаче их в собственность, предоставлении в пользование, прекращении права собственности на землю или права землепользования и других процедурах [5, с. 51].

Т.В. Волкова отмечает, что предоставление и изъятие земель представляет собой в объективном смысле институт земельного права, регулирующего порядок возникновения и прекращения прав на земельные участки [6, с. 7].

По мнению В.Д. Сапожника, в области земельного права существует институт предоставления и изъятия земель, а в области земельного законодательства – институт возникновения прав на землю и институт прекращения прав на землю [7, с. 86].

Ст. 122 Земельного кодекса Украины (далее – ЗК Украины) [8] определены полномочия местных государственных администраций о передаче земельных участков в собственность или в пользование.

Согласно части 3 вышеуказанной статьи, районные государственные администрации на их территории передают земельные участки из земель государственной собственности, кроме случаев, определенных ч. ч. 4 и 8 вышеуказанной статьи, в собственность или пользование в пределах сел, поселков, городов районного значения для всех нужд и за пределами населенных пунктов для ведения водного хозяйства; строительства объектов, связанных с обслуживанием жителей территори-

альной общины района (школ, учреждений культуры, больниц, предприятий торговли), с учетом требований ч. 7 настоящей статьи; индивидуального дачного строительства.

Правовое определение категории «территория» содержится в Законе Украины «О регулировании градостроительной деятельности» от 17.02.2011 г. № 3038-VI [9], согласно которому территория – часть земной поверхности с воздушным пространством и расположенными под ней недрами в определенных пределах (границах), что имеет определенное географическое положение, природные и созданные в результате деятельности людей условия и ресурсы.

Итак, для правильного определения территории, на которой районные государственные администрации передают земельные участки из земель государственной собственности, необходимо установить часть земной поверхности, которая соответствует границам административного района, имеет определенное географическое положение.

При этом следует заметить, что, в соответствии со ст. 173 ЗК Украины [8], предел района, села, поселка, города, района в городе – это условная замкнутая линия на поверхности земли, отделяющая территорию района, села, поселка, города, района в городе от других территорий. Границы района, села, поселка, города, района в городе устанавливаются и изменяются по проектам землеустройства относительно установления (изменения) границ административно-территориальных единиц.

Ст. 46 Закона Украины «О землеустройстве» [10] предусмотрено, что проект землеустройства по установлению (изменению) границ района разрабатывается по решению соответствующего районного совета, а в случае если районный совет не образован – областного совета. Решение об установлении (изменении) границ административно-территориальных единиц является одновременно решением об утверждении проектов землеустройства по их установке (смене). Проект землеустройства по установлению (изменению) границ административно-территориальных единиц состоит в бумажной и электронной (цифровой) форме. Сведения об установлении (изменении) границ



административно-территориальных единиц вносятся в Государственный земельный кадастр.

Таким образом, без разработки и утверждения соответствующих проектов землеустройства, внесения сведений об установлении (изменении) границ соответствующих районов в Государственный земельный кадастр определить территорию, на которой районные государственные администрации передают земельные участки из земель государственной собственности в собственность или в пользование, правовыми средствами невозможно.

Согласно ч. 5 ст. 122 ЗК Украины [8], областные государственные администрации на их территории передают земельные участки из земель государственной собственности, кроме случаев, определенных ч. ч. 3, 4 и 8 вышеуказанной статьи, в собственность или пользование в пределах городов областного значения и за пределами населенных пунктов, а также земельные участки, не входящие в состав определенного района, или в случаях, когда районная государственная администрация не образована, для всех нужд.

Определить территорию, на которой областные государственные администрации передают земельные участки из земель государственной собственности в собственность или пользование, еще более проблематично, поскольку законодательством Украины не предусмотрено установление границ областей. Как представляется, такая территория должна определяться по остаточному принципу, то есть как территория в пределах области, что не является территорией районных государственных администраций.

Получается, что за пределами населенных пунктов территории районной и областной государственной администраций, на которых они передают земельные участки из земель государственной собственности в собственность или пользование, могут совпадать в пределах одного административного района.

Поэтому критериями разграничения полномочий районных и областных государственных администраций в передаче земельных участков в собственность или пользование являются количество жителей населенного пункта – в случае передачи земельных

участков из земель государственной собственности в пределах населенных пунктов, или потребности, для которых передаются земельные участки в собственность или пользование, – в случае передачи земельных участков из земель государственной собственности за пределами населенных пунктов.

Относительно разграничения полномочий районных и областных государственных администраций по передаче земельных участков из земель государственной собственности в пределах населенных пунктов следует заметить следующее.

Пунктом 3 Заключительных и переходных положений Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно разграничения земель государственной и коммунальной собственности» от 06.09.2012 г. № 5245-VI [11] предусмотрено, что со дня вступления в силу настоящего Закона землями коммунальной собственности соответствующих территориальных общин считаются все земли, расположенные в пределах соответствующих населенных пунктов, кроме земельных участков частной собственности и земельных участков, которые остаются в государственной собственности. При этом в государственной собственности остаются расположенные в пределах населенных пунктов земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, другие объекты недвижимого имущества государственной собственности или находящиеся в постоянном пользовании органов государственной власти, государственных предприятий, учреждений, организаций, Национальной академии наук Украины, государственных отраслевых академий наук, а также земельные участки, которые относятся к землям обороны.

Анализ норм ст. 85 Водного кодекса Украины [12] и ст. 59 ЗК Украины [8] дает основания утверждать, что районные государственные администрации полномочны передавать земельные участки из земель государственной собственности за пределами населенных пунктов в постоянное пользование государственным предприятиям для осуществления ухода за водными объектами, прибрежными защитными полосами, полосами отвода, береговыми полосами водных путей, гидро-

техническими сооружениями, для размещения и ухода за государственными объектами портовой инфраструктуры, а также для ведения аквакультуры.

Объектами, связанными с обслуживанием жителей территориальной общины района, согласно ЗК Украины, могут быть не только перечисленные в пункте «б» ч. 3 ст. 122 ЗК Украины [8] (школы, учреждения культуры, больницы, предприятия торговли), но и другие. Круг объектов является неисчерпаемым, а возможность отнесения запланированного строительства объекта к таким, которые связаны с обслуживанием жителей территориальной общины района, законом не урегулирована.

Полномочия районных государственных администраций о передаче земельных участков из земель государственной собственности в собственность или пользование определяются в зависимости от вида хозяйственной деятельности на земельном участке и функционального назначения объекта, который будет расположен на земельном участке.

С указанной нормы следует, что определение того или иного объекта как связанного с обслуживанием жителей территориальной общины является оценочной категорией. В этом списке присутствуют объекты, которые относятся к социальным некоммерческим (школы, учреждения культуры, больницы), и объекты, на которых осуществляется предпринимательская деятельность, – предприятия торговли. Основным критерий – способность этих объектов обслуживать (оказывать услуги) жителям территориальной общины района, исходя из характера хозяйственной деятельности, будет осуществляться с использованием этого объекта.

Неисчерпаемость перечня объектов создает существенные трудности для четкого разграничения полномочий районных и областных государственных администраций по передаче земельных участков из земель государственной собственности в собственность или пользование, что, в конечном счете, может привести к дублированию полномочий районных и областных государственных администраций о передаче земельных участков из земель государственной собственности в собственность или пользование.



Таким образом, можно сделать вывод, что критерии разграничения полномочий районных и областных государственных администраций, определенные ст. 122 ЗК Украины [8], касаются не только их полномочий по предоставлению или изъятию земельных участков государственной собственности, а являются общими критериями разграничения полномочий районных и областных государственных администраций в области земельных отношений. По этим критериям осуществляется разграничение полномочий районных и областных государственных администраций относительно изменения целевого назначения земельных участков государственной собственности (ст. 20 ЗК Украины); продажи земельных участков государственной собственности или прав на них (аренда, суперфиция, эмпфитевзиса) гражданам, юридическим лицам и иностранным государствам (ст. 127 ЗК Украины). Указанные критерии применяются также при разграничении полномочий районных и областных государственных администраций по рассмотрению и утверждению землеустроительной документации (ст. 186 ЗК Украины).

Однако следует заметить, что, кроме указанных общих для районных и областных государственных администраций критериев разграничения полномочий в области земельных отношений, существуют также полномочия, которыми обладают районные и не обладают областные государственные администрации и наоборот.

В этой связи справедливым представляется мнение К.Г. Пандакова, что особенностью правового статуса местных государственных администраций является то, что они одновременно есть субъектами земельных правоотношений и носителями права территориального верховенства, которое, как пространственный предел государственной власти, распространяется на соответствующие территории независимо от формы собственности на землю в ее пределах. Здесь речь идет скорее не о форме государственной собственности на землю, а о способе реализации одной из функций государства – суверенитета на определенной территории [13, с. 186].

Представляется, что на этом основании к полномочиям районных го-

сударственных администраций ст. 46 Закона Украины «О землеустройстве» [10] отнесены полномочия в сфере землеустройства, а именно: относительно согласования проектов землеустройства по установлению (изменению) границ района, которых не имеют областные государственные администрации.

Выводы. Учитывая изложенное, можно утверждать, что разделение полномочий районных и областных государственных администраций в области земельных отношений осуществляется исходя из масштаба их территориальной деятельности и объема компетенции. Основным направлением разграничения полномочий районных и областных государственных администраций в области земельных отношений является с учетом Концепции административной реформы в Украине является увеличение в деятельности областных государственных администраций контрольно-надзорных функций, а в деятельности районных государственных администраций – распорядительно-исполнительных функций управления в области использования и охраны земель.

Список использованной литературы:

1. Земельне право : [підручник] / за ред. М.В. Шульги ; М-во освіти і науки України, НУ «ЮАУ». – Х. : Право, 2013. – 520 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
4. Земельное право России / под ред. В.В. Петрова. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1997. – 374 с.
5. Заєць О. Механізм правового регулювання земельної реформи в Україні: перспективи вдосконалення / О. Заєць // Підприємцтво, господарство і право. – 2000. – № 5. – С. 51–53.
6. Волкова Т.В. Правовые основы управления земельными ресурсами

Российской Федерации / Т.В. Волкова ; под ред. К.Г. Пандакова. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2003. – 184 с.

7. 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.

8. Земельний кодекс України : Закон України від 15.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27

9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

10. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 122. – Ст. 1178.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 06.09.2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472.

12. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 214.

13. Пандаков К.Г. Разграничение прав государственной и муниципальной собственности на землю / К.Г. Пандаков, С.В. Лобанов, С.С. Шерстнев. – Саратов, 2002. – 186 с.