

Summary

Zaichko O. The concept and substance of the illegal logging.

The article provides with the analysis of the illegal logging core features. The author suggests a definition of this concept and typical forms of illegal logging. The considerable level of public damage of the given crime is underlined.

Key words: illegal logging, forest fund, forest resources, nature reserve fund, environmental crimes.

УДК 349.412:342.25

А. П. КУЛИНИЧ

Антон Павлович Кулинич, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЛЯМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави зі стійкою та ефективною системою публічного управління, як засвідчує вітчизняний і зарубіжний досвід, доцільним є проведення реформи адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації влади і забезпечення повсюдності й спроможності місцевого самоврядування. Важливим напрямом його забезпечення є розширення повноважень територіальних громад у сфері використання земельних ресурсів та звуження відповідних повноважень органів виконавчої влади. Саме тому децентралізацію влади розглядають як процес розширення й зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць базового рівня за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів¹.

Проблема децентралізації державної влади та органів місцевого самоврядування була предметом дослідження таких вчених у галузі конституційного та муніципального права, як О. Батанов, Н. Бикадорова, В. Борденюк, О. Бориславська, Я. Брюкнер, М. Їжа, В. Кампо, А. Матвієнко, М. Баймуратов, П. Біленчук, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Погорілко, М. Пухтинський, А. Ткачук та ін. Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили фахівці земельного права В. Андрейцев, М. Шульга, В. Єрмоленко, Т. Коваленко, П. Кулинич, А. Мірошниченко, В. Носік, А. Статівка та ін. Проте правові питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями з урахуванням вимог щодо децентралізації влади не була предметом окремого наукового дослідження. Актуальність проблеми децентралізації земельних повноважень органів влади з передачею їх територіальним громадам та їх органам місцевого самоврядування в Україні зумовлюють актуальність теми даної статті.

Метою статті є проведення аналізу правового забезпечення розширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад у галузі земельних відносин в умовах децентралізації влади.

В українській теорії та практиці організації влади проблема розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування не є новою. Так, ще у п. 5 Конституції Української Народної Республіки 1918 р. було проголошено, що «...УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»². Однак з захопленням у 1917–1920 рр. більшовиками державної влади в колишній царській Росії і на території України та проведенням ними націоналізації земельного фонду процес децентралізації влади був фактично унеможливлений. Адже однією з основних засад радянської влади в СРСР, і зокрема в УРСР, було право виключної власності держави на землю, виключення земельних ділянок з ринкового обігу та розподіл і перерозподіл земель лише на основі рішень органів державної влади. Система вказаних органів була надзвичайно централізованою. Відповідно, розпорядження землями в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі й адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня – сільських, селищних та міських громад (рад) – здійснювалося не одним, а декількома органами влади різних адміністративних рівнів. Землі кожної громади перебували у віданні не одного, а кількох органів влади різних адміністративних рівнів. Саме тому сільські, селищні та міські громади не мали можливості здійснювати місцеве самоврядування на земельній території громади³.

Сформована у радянський період земельна юрисдикція органів державної влади була збережена в Україні й після відновлення незалежності. Навіть закріплення на конституційному рівні (1996 р.), у спеціальному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.)⁴ та в Земельному кодексі України (2001 р., далі – ЗКУ)⁵ розподілу виконавчої влади не супроводжувалося перерозподілом земельних повноважень на користь територіальних громад та обраних ними органів місцевого самоврядування – сільських, селищних та міських рад.

Чинним ЗКУ повноваження щодо розпорядження основною частиною земель, розташованих за межами населених пунктів, було передано місцевим державним адміністраціям, центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, Фонду державного майна та Кабінету Міністрів України, що призвело до численних спорів між даними органами, зловживань і корупції у земельних відносинах. Фактично повноваження з розпорядження землями, прилеглими до населених пунктів, були передані чиновникам, які призначались у Києві і не залежали від місцевих громад. Відповідно вони досить часто не лише ігнорували, а й порушували земельні інтереси таких громад.

Відсутність у територіальних громад права власності на землі за межами населених пунктів суттєво звужує матеріальну основу місцевого самоврядування, гальмує соціально-економічний розвиток територіальних громад, знижує якість публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та як наслідок – обмежує конституційне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Відповідно, органи місцевого самоврядування позбавлені повноважень ефективного планування розвитку своїх територій, оскільки можливість впливу на їх розвиток залежить від обсягу земельних повноважень органів влади територіальних громад. Останні стикаються з величезними труднощами при виділенні землі інвесторам та для розміщення необхідних громад об'єктів. Крім того, територіальні громади позбавлені можливості брати участь у прийнятті рішень про використання земельних ресурсів, які розташовані навколо відповідних населених пунктів. Саме тому розвиток територіальних громад за лідерства громад, як це задекларовано у Єдиній комплексній стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр., схваленій Національною радою реформ⁶, фактично є неможливим через відсутність у них належних земельних повноважень. Таким чином, в Україні назріла нагальна потреба децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин як передумови для формування в Україні дієздатних та самодостатніх громад.

Питання формування дієздатних та самодостатніх громад було ініційоване в Концепції реформування місцевого самоврядування, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р⁷, якою передбачено формування 1400 громад та 100–120 районів. Проте період політичної кризи 2013–2014 рр. відклав початок реформи місцевого самоврядування. Натомість 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України розпорядженням № 333-р⁸ схвалив нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Її ключовими положеннями є подолання відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин шляхом надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень щодо розпорядження землею не тільки в межах населених пунктів, а й за їх межами.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 591-р⁹, та прийнятого у її розвиток Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.¹⁰, в Україні проводиться адміністративно-територіальна реформа, завданням якої є реорганізація системи органів влади на засадах децентралізації та підвищення ролі територіальних громад у вирішенні питань місцевого життя. З цією метою розпочалося об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, повноваження яких обмежуються територіями відповідних населених пунктів, у спроможні об'єднати територіальні громади. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад здійснюється у чотирьох основних напрямках: 1) включення у склад територій таких громад земель як у межах, так і за межами населених пунктів; 2) передача значної частини земель державної власності у власність територіальних громад; 3) формування територій об'єднаних територіальних громад як первинних адміністративно-територіальних одиниць, на які поширюються повноваження рад об'єднаних територіальних громад; 4) передача значної частини повноважень органів державної влади щодо управління землями органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

На розв'язання певної частини вказаних вище завдань спрямований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» від 31 березня 2016 р. № 4355¹¹.

Аналіз цього законопроекту свідчить про наявність у ньому суперечностей, які не сприяють розв'язанню вищезазначених завдань. По-перше, у законопроекті фактично ігноруються приписи Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у частині створення в нашій державі об'єднаних територіальних громад шляхом об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст. Зокрема, підпунктами 2 і 4 п. 3 законопроекту пропонується у ст.ст. 8, 10 та деяких інших ЗКУ слова «відповідних територіальних громад» замінити словами «територіальних громад сіл, селищ, міст району». На нашу думку, така термінологія повністю унеможливує набуття та здійснення об'єднаними територіальними громадами прав на землю, однак залишає можливість набуття та здійснення прав на землю за територіальними громадами сіл, селищ і міст, які є об'єктом адміністративно-територіальної реформи і по її завершенню припинять своє існування.

По-друге, законопроектом передбачається внесення до ч. 1 ст. 122 ЗКУ змін, згідно з якими сільським, селищним та міським радам як органам влади територіальних громад сіл, селищ та міст передбачається надати повноваження щодо передачі у власність та користування не тільки земельних ділянок комунальної

власності відповідних територіальних громад, а й земельних ділянок державної власності, які розташовані як у межах відповідних населених пунктів, так і за їх межами на так званих «територіях сільських рад», які не є визначеними ні юридично, ні фактично. Цілком очевидно, що такі зміни стануть антистимулами для добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст у спроможні територіальні громади. Адже сільські та селищні ради намагатимуться скористатися правом розпорядження землями комунальної та державної власності до такого об'єднання і тому всіляко намагатимуться відтермінувати об'єднання з іншими територіальними громадами сіл, селищ та міст. Як наслідок, здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні надмірно затягнеться.

По-третє, суперечать Конституції України положення законопроекту про внесення до ЗКУ змін, якими пропонується надати сільським, селищним та міським радам право розпорядження землями державної власності, власниками яких територіальні громади сіл, селищ та міст не є.

Очевидно, розробники даного законопроекту виходили з того, що оскільки проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким передбачається закріпити новий адміністративно-територіальний устрій, був прийнятий 31 серпня 2015 р. в першому читанні, але не прийнятий в цілому до цього часу, то відсутні конституційні передумови для створення об'єднаних територіальних громад та надання їм відповідних земельних повноважень. Адже згідно з ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування.

Однак аналіз Конституції України спростовує такий висновок. Дійсно, у багатьох статтях Конституції України (ст.ст. 142, 143 та ін.)¹² вживається термін «територіальні громади сіл, селищ та міст». Проте слід звернути увагу на положення ст. 140 Основного Закону, в якій зазначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Отже, Конституція України вживає і таке поняття, як «сільська громада», розуміючи під нею кілька об'єднаних в одне ціле територіальних громад сіл. У зв'язку з тим, що до недавнього часу порядок об'єднання територіальних громад сіл у сільські громади не був врегульований законом, таке об'єднання не проводилося, а термін «сільські громади» не використовувався. Проте прийнятим 5 лютого 2015 р. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» такий порядок був визначений. Зокрема, у ст. 3 цього Закону встановлено, що суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. А об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською.

Аналогічні зміни були внесені і в Закон України «Про місцеве самоврядування України». Так, у ст. 6 цього документа встановлено, що територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив поняття «міська, селищна та сільська територіальна громада». Зазначені законодавчі акти не тільки не суперечать Конституції України, а й спрямовані на конкретизацію положень її ст. 140 про те, що означає об'єднання територіальних громад сіл в одне ціле і як його краще іменувати. Зокрема, вищезазначені закони України не вводять нове, таке що не передбачене Конституцією, поняття, а конкретизують конституційні терміни «міська громада, селищна громада та сільська громада» як результат об'єднання кількох суміжно розташованих територіальних громад сіл, селищ та міст, яку ці закони іменують відповідно «міська, селищна та сільська територіальні громади».

По-четверте, намагаючись надати легітимності пропозиціям щодо наділення територіальних громад сіл, селищ та міст правом розпоряджатися землями, що розташовані за межами відповідних населених пунктів, розробники законопроекту пропонують закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначення терміна «територія територіальної громади», під якою пропонується розуміти «територію, у межах якої територіальна громада села, селища, міста реалізує свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України». Однак з цього визначення незрозуміло, якою ж є територія територіальної громади. Крім цього, таке визначення не враховує компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Розробники законопроекту пропонують доповнити Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» новою ст. 14-1, якою вводиться дещо інше поняття «територія ради». Цей термін конкурує з терміном «територія територіальної громади», що знижуватиме рівень правової визначеності відповідних правових норм та негативно позначиться на ефективності їх застосування. Вважаємо, що така невизначеність на практиці може спричинити порушення конституційних принципів верховенства права, рівності й справедливості, з яких випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правових норм, а, відтак, уможливити порушення вимог ст. 19 Конституції України щодо обов'язку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Не можна погодитися також і з пропозицією розробників законопроекту щодо шляхів вирішення питання про державний контроль за використанням та охороною земель, збереженням родючості ґрунтів, дотриманням вимог законодавства у сфері земельних відносин. Так, на центральний орган виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Держгеокадастр України та його територіальні органи) законопроектом передбачається покласти ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, внесення до нього відомостей про землі, державну реєстрацію земельних ділянок та обмежень у їх використанні, ведення поземельних книг та надання витягів із Державного земельного кадастру про земельні ділянки, погодження документації із землеустрою, ведення державного обліку і реєстрації земель тощо. На нашу думку, такий підхід є неприйнятним, оскільки передбачає концентрацію у одного і того ж суб'єкта таких владних управлінських повноважень, поєднання яких створює конфлікт інтересів та сприятиме вчиненню посадовими особами такого органу влади корупційних дій. Адже Держгеокадастр України, у випадку покладення на нього функції здійснення державного контролю у сфері земельних відносин, здійснюватиме контроль за своїми ж діями та буде заінтересований у приховуванні виявлених земельних правопорушень, допущених його посадовими особами.

Викликає також сумнів доцільність покладення на виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад повноважень здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, для чого законопроектом пропонується введення інституту державного інспектора з контролю сільських, селищних та міських рад у разі прийняття відповідною радою такого рішення, а також ліквідацію інституту самоврядного контролю за використанням та охороною земель, який передбачений ст. 189 ЗКУ. Зазначені приписи будуть неефективними, оскільки: а) органи місцевого самоврядування втратять самостійність у здійсненні такого контролю і будуть залежними від Держгеокадастру України, б) запропонована модель державного контролю унеможливіє проходження спеціальної перевірки претендентів на зайняття посад державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель, які на тепер є посадовими особами з питань державного контролю в Державній інспекції сільського господарства, що знаходиться в стані ліквідації, та призначаються в порядку переведення на роботу до інших органів, до яких переходять повноваження та функції органів, що припиняються.

На наш погляд, зазначений законопроект № 4355 може бути прийнятий після істотного його доопрацювання. Крім усунення вищезазначених недоліків, законопроект доцільно, на нашу думку, доповнити положеннями, спрямованими на внесення до ЗКУ нової ст. 12-1 з назвою «Повноваження рад міських, селищних та сільських територіальних громад у галузі земельних відносин» такого змісту:

«Стаття 12-1. Повноваження рад міських, селищних та сільських територіальних громад у галузі земельних відносин

До повноважень рад міських, селищних та сільських територіальних громад у галузі земельних відносин на їх території належить:

- а) розпорядження землями територіальних громад;
- б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- г) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб відповідних територіальних громад;
- д) організація землеустрою;
- е) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- ж) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- з) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
- и) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;
- і) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- ї) вирішення земельних спорів;
- й) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень виконавчих органів рад міських, селищних та сільських територіальних громад у галузі земельних відносин на їх території належать:

- 1) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону;
- 2) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону».

Підсумовуючи, слід зазначити, що в Україні спостерігається відставання законодавчої бази розвитку об'єднаних територіальних громад від темпів їх формування. Певною мірою таке відставання може бути скорочене з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» за умови його істотного доопрацювання.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : проект Закону України від 31 березня 2016 р. № 4355 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610

² Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

³ Право землепользования в СССР и его виды / отв. ред. Г. А. Аксенов, Н. И. Краснов. – М. : Юрид. лит-ра, 1964. – С. 200–225; Общая теория советского земельного права / отв. ред. Г. А. Аксенов, И. А. Иконичкая, Н. И. Краснов. – М. : Наука, 1983. – С. 209–225.

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁵ Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/16025>

⁶ Там само.

⁷ Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 60. – Ст. 2130.

⁸ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Кабінет Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 67.

⁹ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 13.

¹⁰ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 9.

¹¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель : проект Закону України від 31 березня 2016 р. № 4355 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610

¹² Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та республіки Польща) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ardup/2011_2/2-5-20.pdf

Резюме

Кулинич А. П. Правові аспекти розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в умовах децентралізації влади.

У статті досліджено ключові питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями у зв'язку з проведенням реформи децентралізації влади. Автор розкриває мету та завдання розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями та надає пропозиції законодавчого вдосконалення для ефективної реалізації реформи.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, органи місцевого самоврядування, землі державної власності.

Резюме

Кулинич А. П. Правовые аспекты расширения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению землями в условиях децентрализации власти.

В статье исследованы ключевые вопросы расширения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению землями в связи с проведением реформы децентрализации власти. Автор раскрывает цели и задачи расширения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению землями и представляет предложения законодательного совершенствования для эффективной реализации реформы.

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные общины, органы местного самоуправления, земли государственной собственности.

Summary

Kulynych A. Legal aspects of empowerment of local authorities regarding land disposal in the context of power decentralization.

Key issues of local government's empowerment under land disposal are shown through the power decentralization reform. The author reveals purpose and objectives of local government's empowerment under land disposal and provides legislative proposals of reform effective implementation improving.

Key words: decentralization, united local communities, local governments, land state property.