

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Мамонова Валентина Василівна,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0002-0219-3884;

Кожуріна Віра Миколаївна,

аспірантка кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0001-5475-675X

УДК 353.2.021.012.33

doi: 10.34213/ap.20.02.15

ПОВНОВАЖЕННЯ РДА У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ: АНАЛІЗ НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ТА ПРАКТИКИ

У статті проведено науковий аналіз регулювання повноважень районних державних адміністрацій у сфері управління земельними відносинами. Дослідження проведено з метою формування стратегічного бачення структури та функцій районних державних адміністрацій у зв'язку з реорганізацією та укрупненням районів. Визначено, що нормативне закріплення функцій органів влади районного рівня по управлінню землями, регулюванню екологічної безпеки потребує уніфікації, так як в базових законах норми різняться за змістом та формулюванням. Вказані повноваження потребують відображення у структурі районної державної адміністрації, згідно з базовим законом управління (структура органу державної влади повинна відповідати функціям).

З метою дослідження практики, проаналізовано структуру 40 районних адміністрацій різних областей України, встановлено, що реально існуюча структура не відповідає функціональному навантаженню, закріпленому в законодавстві. Саме такі невідповідності унеможливають перехід до другого етапу децентралізації, який вже відбувається на законодавчому рівні. Для застосування досвіду передових громад, здійснено науковий аналіз результатів опитування працівників органів влади районного та місцевого рівня. Темою анкетування був розподіл повноважень та відповідальності у різних сферах, зокрема у сфері земельних відносин. Встановлено, що наявна загальна тенденція до розмивання районного рівня влади, так як основний масив повноважень отримали органи місцевого самоврядування. Виявлено ряд функцій (контрольних), які працівники обох структур вважають за доцільне виконувати спільно. Розглянуто проблеми, що можуть виникати при співробітництві РДА та органів місцевого самоврядування в окресленій сфері.

Ключові слова: земельна децентралізація; структура місцевих органів виконавчої влади; розподіл повноважень; земельні ресурси громади; управління земельними відносинами; соціологічне опитування.

Постановка проблеми. Одним із центральних питань проведення будь-якої реформи, що пов'язана з перерозподілом повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, є уникнення дублювання функцій та/або прогалін в їх закріпленні. Саме тому зміни мають відбуватися системно й носити науково обґрунтований характер.

Сьогодні ключові реформи в системі публічного управління України перебувають на рухливій стадії реалізації, а саме: земельна, адміністративна та реформа територіального устрою, окрім того, формується ринок землі. Кожна з перелічених реформ вносить фундаментальні зміни у систему управління земельними відносинами. Саме процеси активних перетворень і пошук оптимальної управлінської моделі підкреслюють актуальність теми розподілу повноважень на основі узагальнення теорії та аналізу практики, оскільки для забезпечення комплексності дослідження та достовірності висновків і рекомендацій необхідно вивчити як чинне законодавство, так і реальну ситуацію з передачею функціоналу, зміною форми власності земель.

На сучасному етапі особливої уваги потребує система земельних відносин, адже побудова ринку землі та розширення повноважень органів місцевого самоврядування покликані покращити якість управлінських рішень, але несуть і певні виклики: кадровий “голод” в органах місцевого самоврядування; наявність монополії держави (а фактично – олігополії окремих бізнесових груп) на управління землями, що тягне за собою корупційні ризики, та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розподілу повноважень у сфері управління земельними ресурсами в контексті процесів децентралізації активно досліджується вітчизняними вченими. Так, М. Дурман аналізував питання закріплення за РДА функції нагляду за дотриманням законності рішень органів місцевого самоврядування. Дослідження механізмів управління земельними ресурсами становить науковий інтерес для В. Пересоляк. Проблеми управління земельними відносинами вивчали В. Дмитрусенко, Ю. Карпінський, В. Кулініч, А. Юрченко. Але існує нагальна потреба у проведенні системного аналізу законодавства та правозастосовної практики, в контексті реформування районних адміністрацій.

Метою статті є дослідження доцільності запровадження трирівневої моделі розподілу повноважень органів публічного управління щодо управління земельними відносинами на підставі проведеного науково-прикладного аналізу функцій районних державних адміністрацій у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до чинного законодавства управління земельними ресурсами територіальних громад віднесено до компетенції: органів місцевого самоврядування (далі – ОМС); районних державних адміністрацій (далі – РДА); територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (обласні управління Держгеокадастру). У контексті земельної децентралізації відбувається перерозподіл функцій, змінюються повноваження і навіть форма власності на землі сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів (з державної на комунальну), що призводить до так званого “розмивання” районного рівня управління земельними ресурсами. Саме тому особливої уваги потребують РДА як суб'єкти публічного управління, обсяг повноважень яких динамічно змінюється.

Функції місцевих державних адміністрацій в окресленій сфері закріплено у двох законодавчих актах: Земельному кодексі України та Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [1; 4]. При цьому частина визначених в них повноважень збігається, наприклад:

– розпорядження землями державної власності в межах, визначених Земельним кодексом України (розпоряджається землями державної власності відповідно до закону);

– участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель (розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності);

– координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель (погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України “Про землеустрій”, щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища);

– внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст у порядку, визначеному законом (вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо встановлення та зміни меж районів, міст у порядку, визначеному законом).

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля віднесено до повноважень адміністрації, окрім того, вказаний закон встановлює перелік повноважень у галузі. Але при цьому варто зазначити, що в рекомендаційному переліку структурних підрозділів районної, районної в містах Києві та Севастополі районної державної адміністрації, який є базовим документом для формування структури РДА, земельний відділ, сектор чи управління взагалі відсутні. І хоча перелік носить рекомендаційний характер, а структура апарату місцевої державної адміністрації та статус його структурних підрозділів визначаються головою адміністрації, з урахуванням вимог чинного законодавства [4], видається дивним, що перелік повноважень, закріплений у двох базових нормативно-правових актах, не знаходить відображення у структурі місцевого органу виконавчої влади районного рівня.

Як уже було зазначено, Земельний кодекс також містить перелік повноважень місцевої державної адміністрації. Але, не дивлячись на те, що кілька пунктів з переліків повноважень, що наведені у ключових для РДА нормативно-правових актах збігаються, більшість з них – різні, що порушує принцип єдності. Видається доцільним внесення змін до нормативно-правових актів: встановлення єдиного уніфікованого переліку повноважень місцевого органу виконавчої влади, та передбачення відповідно до визначених функцій підрозділу в структурі місцевої державної адміністрації.

У ході дослідження доцільно проаналізувати положення про підрозділи РДА з управління земельними відносинами, адже саме в них норми законодавства мають знаходити реалізацію [3], а функції – деталізуватися з урахуванням особливостей конкретного району. Проте, при аналізі організаційної структури 40 районних державних адміністрацій з 9 областей України (Львівська, Одеська, Харківська, Київська, Донецька, Київська, Черкаська, Запорізька, Луганська), виявлено, що в структуру жодної РДА не включено відділ, управління, сектор з земельних питань. В деяких адміністраціях екологічні

функції знайшли відображення в таких відділах, як: “відділ АПК та охорони довкілля” у Біляївській РДА Одеської області, або “відділ екології та АПК” в Обухівській РДА Київської області, “відділ містобудування, архітектури, екології та інфраструктури” у Біловодській РДА Луганської області. Виходячи з цього, незрозуміло, яким чином РДА виконують обсяг повноважень щодо управління земельними ресурсами, не маючи при цьому у своїй структурі відповідного підрозділу.

Є гіпотеза, відповідно до якої така ситуація є виправданою, адже для запобігання розпорошенню функцій у процесі реформування районів як адміністративно-територіальних одиниць районні державні адміністрації мають частково трансформуватись, або взагалі припинити свою діяльність. Але не дивлячись на постанову Верховної Ради України “Про утворення та ліквідацію районів” від 17.07.2020 р., здійснення другого етапу реформи поки що не можна вважати завершеним. Ще одним аргументом, на користь даного підходу є активні процеси децентралізації – повноваження делегуються органам місцевого самоврядування, при цьому не допускається утворення структурних підрозділів РДА, які б дублювали функції сільської, селищної, міської ради об’єднаної територіальної громади та її виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю співпадають з межами районів. Варто зауважити, що делегування повноважень ОМС доцільно за наявності у сукупності двох умов: конкретна публічна послуга може бути надана максимально ефективно та економно саме ОМС, а не органом виконавчої влади; делегування повноважень ОМС зробить публічну послугу більш доступнішою та зручнішою для кінцевого споживача.

Якщо розглядати управлінську модель, при якій РДА не будуть виконувати жодних повноважень у сфері земельних відносин, то необхідною умовою є те, щоб їх функції виконувались у повному обсязі іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Між тим, до виключної компетенції місцевих рад віднесено вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [5, п. 34 ст. 26, п. 215 ст. 43], а також питання про надання/скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу [5, п. 36 ст. 26, п. 22 ст. 43] та прийняття рішень про організацію територій і об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [5, п. 37 ст. 26, п. 24 ст. 43], а для сільських, селищних та міських рад – ще й затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України [5, п. 35 ст. 26]. В окремій статті закону наведено перелік повноважень (власних і делегованих), які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. При цьому власні (самоврядні) повноваження стосуються переважно підготовки і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, прийняття рішень про організацію територій і об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, проектів місцевих програм охорони довкілля тощо, а делеговані – здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, вирішення земельних спорів, координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів та ін. [5, ст. 33].

Аналіз структури органів місцевого самоврядування показав, що відділ земельних ресурсів (Баришівська селищ. ОТГ, Київська обл. Лиманська міська ОТГ,

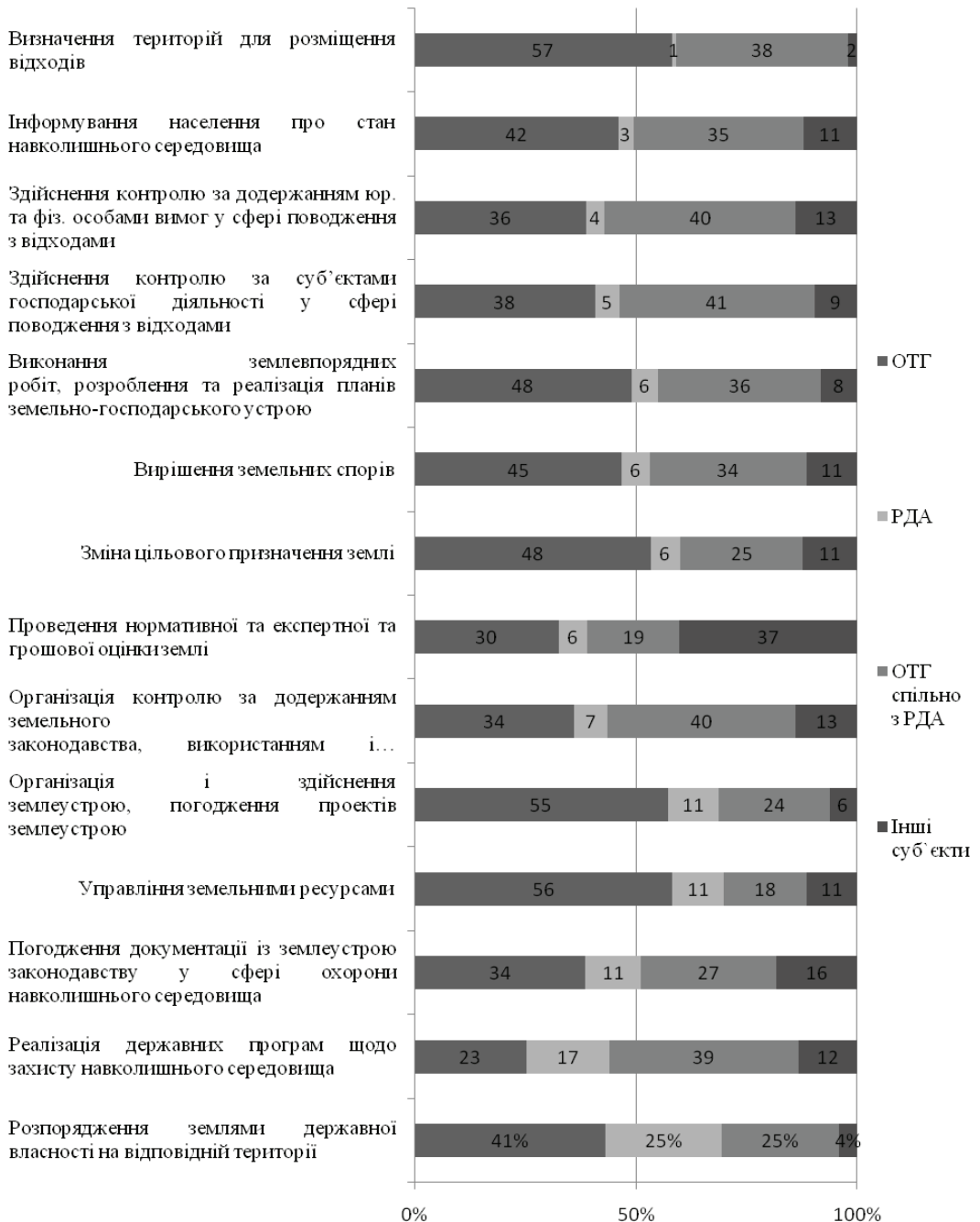
Донецька обл.), або відділ з питань землеустрою, екології, агропромислового комплексу та містобудування (Шахівська ОТГ, Донецька обл.), відділ містобудування, комунальної власності та земельних відносин (Кам'янка-бузька ОТГ, Львівсько обл.), відділ містобудування, архітектури за земельних відносин (Чернігівська ОТГ, Запорізької обл.) знаходить своє місце серед виконавчих органів місцевих рад.

Активно відбуваються процеси передачі земель поза межами населених пунктів у власність територіальних громад. Відповідно до моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що проводиться Міністерством розвитку громад та територій, станом на 10 вересня 2020 р. 646 ОТГ отримали у власність 1450,8 тис. га земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів, що становить 97,6 % від запланованих [2]. Отже, постає питання, якщо землі і повноваження щодо їх управління передано органам місцевого самоврядування і в РДА фактично відсутні відповідні структурні підрозділи, то чи доцільно закріплювати за ними функції щодо управління земельними відносинами на законодавчому рівні.

З метою дослідження питань розподілу повноважень з управління земельними ресурсами на місцевому рівні, у березні 2019 р. було проведено соціологічне опитування “Функціональний аналіз діяльності місцевих органів влади в умовах децентралізації”. Респондентами опитування стали такі категорії осіб: працівники районних державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) Оріхівського і Чернігівського району Запорізької області, а також Біловодського району Луганської області. Вибір органів виконавчої влади і місцевого самоврядування саме цих адміністративно-територіальних одиниць був зроблений на підставі того, що на момент опитування процес об'єднання громад у цих областях був завершений і розпочалася стадія перерозподілу повноважень. Загальна кількість опитаних – 161 особа, узагальнення відповідей респондентів наведено у діаграмі.

Як видно з наведених даних, загальна тенденція опитування – готовність органів місцевого самоврядування брати, а РДА віддавати відповідальність і повноваження у сфері земельних відносин. Такий стан речей є цілком логічним, адже в РДА більше нікому виконувати відповідні функції. Також позитивним вважаємо, що визначення території для розміщення відходів мають здійснювати саме органи місцевого самоврядування ОТГ (57 % респондентів), з урахуванням думки місцевих жителів, адже це питання стану довкілля в громаді, що безпосередньо впливає на її життєдіяльність. Відповідно, і виконання землевпорядних робіт, розроблення та реалізація планів земельно-господарського устрою (48 % респондентів) мають виконувати структурні підрозділи виконавчих органів місцевого самоврядування, у розпорядженні яких знаходяться землі громад. Але є і спірні питання, серед яких – реалізація державних програм щодо захисту навколишнього середовища, процес якої за логікою, має виконуватись, або хоча б контролюватись органом виконавчої влади.

Окрім того, особливої уваги потребує варіант відповіді “спільно РДА з ОТГ”, який містить достатньо високий відсоток наповнення. Три пункти набрали 40 і більше відсотків – організація контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів; здійснення контролю за суб'єктами господарської діяльності у сфері поводження з відходами; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами. В усіх трьох випадках це контрольні функції.



Діаграма. Узагальнення відповідей респондентів на питання щодо розподілу повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у відсотках до загальної кількості опитаних

У даному контексті йдеться про співпрацю органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями. Але, з урахуванням реальної ситуації, коли за РДА залишилися лише номінально закріплені у законодавстві функції, які фактично не знаходять відображення в структурі, то незрозуміло, яким чином така співпраця може відбуватись.

Проведене дослідження дозволило виявити низку проблем, що ускладнюють співпрацю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин:

- відсутність механізмів співпраці (не унормовано організаційно-правові засади створення колективних органів чи комісій, їх діяльність; не визначено систему планування їх діяльності, координації, звітування);

- “розмивання” відповідальності;

- подвійне звітування, що обтяжує інформаційну систему управління;

- наявність низки виключних повноважень як РДА так і ОМС;

- нечіткість нормативно-правової бази.

Важливим аспектом при розподілі повноважень є фактична ситуація з об'єднанням громад у районі та передачі їм земель державної власності. Саме в залежності від цих обставин і можна говорити про варіант моделі розподілу обов'язків і необхідності регулювання на районному рівні взагалі.

Перший варіант – якщо на території району закінчено процес земельної децентралізації, громади є готовим до подальшого укрупнення. Вважаємо, що за таких обставин управління, користування і розпорядження комунальними земельними ресурсами здійснюється органом місцевого самоврядування, а РДА здійснює лише виключні повноваження щодо реалізації державної політики: реалізація та контроль за виконанням державних цільових програм, координацію співпраці громад у сфері земельних відносин та екології, участь у розпорядженні спільними землями громад. При такій моделі доцільно відповідні функції передати на обласний рівень управління і досягти трирівневого розподілу влади, тобто впроваджувати трирівневу модель “центр – область – громада”.

Другий варіант – коли процес об'єднання, або передачі земель у комунальну власність триває (її можна назвати перехідною моделлю). В такій ситуації є необхідність залишити за РДА всі закріплені законодавством на даному етапі повноваження, але вони мають бути уніфіковані, а їх перелік доцільно зробити вичерпним. У такому випадку РДА мають значно ширше коло повноважень ніж сьогодні, адже всі землі державної власності на території району знаходяться в їх розпорядженні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, за результатами проведеного дослідження доцільно зазначити, що важливим елементом формування змін до законодавства у частині розподілу повноважень щодо управління земельними відносинами, є визначення ролі місцевих органів виконавчої влади (РДА) таким чином, щоб це адекватно відображало українські реалії, а саме – або передбачити у структурі РДА земельний відділ і таким чином встановити відповідність із чинним законодавством; або внести зміни до Земельного Кодексу України та закону України “Про місцеві державні адміністрації”, скорегувавши сферу компетенції районних державних адміністрацій з управління земельними відносинами. Окрім того, потребує унормування здійснення управління землями державної власності на території району у перехідний період на етапі формування об'єднаних громад та реформування районної ланки адміністративно-територіального устрою України.

Вважаємо розробку моделі взаємодії територіальних громад стосовно розпорядження землями спільної власності, а також вирішення питання щодо необхідності закріплення в структурі нових РДА, створених після укрупнення районів, земельного відділу та його функціонального навантаження.

Список літературних джерел

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (ред. від 16.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 16.09.2020).
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf (дата звернення: 16.09.2020).
3. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606 (ред. від 05.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (ред. від 03.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (ред. від 23.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.09.2020).

Mamonova V. V.,

Doctor of Public Administration, Full Professor, Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0219-3884;

Kojurina V. M.,

Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-5475-675X

POWERS OF DISTRICT STATE ADMINISTRATIONS IN THE FIELD OF LAND RELATIONS MANAGEMENT: ANALYSIS OF LEGISLATION AND PRACTICE

The article provides a scientific analysis of the regulation of the powers of district state administrations in the field of land management. It was determined that the normative securing of the functions of the district authorities in land management, as well as the regulation of environmental safety requires unification, since in the basic laws the norms differ in content and formulation. These powers need to be reflected in the structure of the district state administration, in accordance with the basic law of administration (the structure of the public authority must correspond to the functions). In order to study the practice, the structure of 40 district administrations of different regions of Ukraine was analyzed; it was found that the actual structure does not correspond to the functional load, which is enshrined in the legislation. It is such inconsistencies that make it impossible to move to the second stage of decentralization, which is already taking place at the legislative level.

A scientific analysis of the results of the survey of officials of district and local authorities was carried out. The survey was conducted in the districts that were among the first to complete the process of uniting territorial communities. The topic of the survey was the distribution of powers and responsibilities in various areas, in particular in the field of land relations and environmental issues. It has been established that there is a general tendency to the blurring of the district level of power, since the bulk of powers was given to local governments. A number of functions (control) have been considered expedient to perform together by employees of both structures. The problems that may arise in the cooperation of DSA and local governments in the outlined area have been considered. Approaches to the distribution of powers depending on the stage of land decentralization implementation and the role of DSA in each of the two proposed administration models have been analyzed.

Keywords: land decentralization; structure of local executive authorities; distribution of powers; community land resources; land management; sociological survey.

References

1. Zemelnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III (Red. vid 16.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlyady ta mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 veresnia 2020 roku. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf.
3. Pro zatverdzhennia rekomendatsijnykh perelikiv strukturnykh pidrozdiliv oblasnoi, Kyivskoi ta Sevastopolskoi miskoi, rajonnoi, rajonnoi v mm. Kyievi ta Sevastopoli derzhavnykh administratsij: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.04.2012 r. № 606 (Red. vid 05.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text>.
4. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV (Red. vid 03.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
5. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR (Red. vid 23.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Надійшла до редколегії 30.09.2020 р.