

## Розділ 7. АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА

### ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

#### **Д. В. БУСУЙОК. ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ**

*Сформульовано поняття функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. Проведена класифікація функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.*

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, земельні адміністративні послуги, власник земельної ділянки.

*Сформулировано понятие функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения рационального использования и охраны земель. Осуществлена классификация функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения рационального использования и охраны земель.*

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, земельные административные услуги, собственник земельного участка.

*The concept of functions of executive organs and organs of local self-government in the field of providing the land rational using and protection has been formulated in the article. Classification of functions of executive organs and organs of local self-government in the field of providing land rational using and protection has been carried out.*

**Key words:** administrative functions of executive organs, organs of local self-government, land administrative services, the owner of land.

Держава здійснює вплив на земельні відносини з метою забезпечення раціонального використання та охорони землі. У радянський період цей вплив мав переважно управлінський характер та знаходив свій прояв у функціях державного управління в галузі охорони навколишнього середовища та у галузі використання та охорони земель. З початком корегування соціально – економічних умов та проведення економічної, земельної, адміністративної реформ управлінський характер впливу держави на розвиток земельних відносин значно збувся. Поряд з наявними функціями держави в галузі використання та охорони земель з'явилися нові функції. Змінився перелік суб'єктів за якими закріплено виконання цих функцій. Проте це не знайшло системного відображення ні в законодавстві, ні в роботах представників сучасної науки земельного права. В роботі провадиться дослідження поняття та переліку функцій окремих суб'єктів земельних правовідносин в галузі раціонального використання та охорони земель.

У юридичній літературі виділяють функції управління в галузі природокористування, охорони довкілля та навколишнього середовища, в галузі екології<sup>1</sup>, а також у галузі використання та охорони земель<sup>2</sup>. Ю.С. Шемшученко обґрунтував положення відповідно до якого функції державного управління охороною навко-

---

© БУСУЙОК Діана Вікторівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

лишнього середовища можна розглядати як найбільш характерні та специфічні за змістом управляючі впливи виконавчо-розпорядчих органів на суспільні відносини, пов'язані з формуванням сприятливої якості оточуючого середовища (прогнозування, планування, стандартизація, організація, контроль)<sup>3</sup>.

На думку В.І. Андрейцева функція управління в галузі екології - основні напрямки діяльності державних, самоврядних та громадських об'єднань в сфері ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Вчений розрізняє комплексні (міжгалузеві) функції та моноресурсові (галузеві) функції. До комплексних функцій віднесено: вирішення спорів у галузі екології, екологічне ліцензування, екологічна сертифікація, ведення кадастрів екологічно небезпечних об'єктів і територій та реєстру потерпілих від надзвичайних екологічних ситуацій, екологічний аудит, екологічне прогнозування, організація здійснення екологічної експертизи, екологічна стандартизація і нормування, інформаційне екологічне забезпечення, екологічний контроль, екологічний моніторинг. Моноресурсові функції передбачають: розподіл і перерозподіл природних ресурсів, облік і ведення природноресурсових кадастрів і Червоної книги, організація ресурсовпорядкування<sup>4</sup>.

В.С. Шахов запропонував під функціями управління у сфері природокористування та охорони довкілля розуміти види діяльності державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту і охорони навколишнього природного середовища. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля ним об'єднанні в кілька окремих груп. До групи організаційних функцій управління віднесено: облік природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово – територіальний устрій об'єктів природи. Група попереджувально – охоронних функцій включає: спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу; екологічний контроль. Інші функції управління – це інформування про стан навколишнього природного середовища; стандартизація і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; вирішення екологічних спорів<sup>5</sup>.

А.П. Гетьман під функціями управління у галузі використання та охорони земель розуміє види (напрями) діяльності, яку здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель. Як функції управління у галузі використання та охорони земель розглядає: встановлення та зміну меж адміністративно – територіальних утворень; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва<sup>6</sup>.

Н.Р. Малишева вказує на те, що органи державного управління земельним фондом реалізують цілі і завдання управління через функції управління – напрями управлінської діяльності, що мають правовстановлюючий (правозмінюючий, правоприпиняючий), правозабезпечуючий чи правоохоронний характер. Функції державного управління у відповідній сфері розрізняються за різними критеріями:

за органами, що їх здійснюють; місцем і значенням в управлінському процесі; юридичними наслідками, які тягне за собою їх здійснення. Відбувається виділення таких функцій державного управління земельним фондом: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрою; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності, тощо<sup>7</sup>.

П.Ф. Кулинич під функціями державного управління землями розуміє види (напрями) діяльності уповноважених органів державної влади щодо забезпечення організації раціонального та ефективного використання і охорони земель. До функцій державного управління землями відносить: моніторинг земель, планування використання земельних ресурсів, нормування та стандартизацію у сфері використання та охорони земель, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації прав на землю, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель<sup>8</sup>.

На думку О.М. Пашенка, діяльність з управління земельним фондом розкривається в функціях, кожна з яких представляє собою відокремлений вид діяльності, який відрізняється певною направленістю та порядком здійснення. Види та зміст функцій визначаються законодавством у відповідності до вимог, що пред'являються до організації раціонального використання та охорони земель. Основні функції державного управління земельним фондом передбачають: ведення державного земельного кадастру та обліку земель; планування використання та охорони останніх; їх надання та вилучення; організацію та здійснення землеустрою; встановлення контролю за використанням та охороною земель; вирішення земельних спорів. Функції управління земельним фондом різняться в залежності від органів, які їх здійснюють, місця та значення управління та його юридичних наслідків. Вчений вказує на те що деякі функції виконують службову роль по відношенню до інших. Це відноситься, зокрема, до ведення державного земельного кадастру, обліку та моніторингу земель<sup>9</sup>.

Узагальнюючи наведені в літературних джерелах підходи до розуміння функцій управління в галузі використання та охорони земельного фонду, можна дійти висновку, що під ними розуміють основні напрями діяльності держави, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань щодо забезпечення ефективного використання та охорони земель. При цьому не має єдності у формуванні переліку функцій управління в галузі використання та охорони земельного фонду. Окрім цього діяльність держави, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в сфері забезпечення ефективного використання та охорони земель розглядається в переважній більшості як управлінська діяльність. Проте взаємовідносини між цими суб'єктами та (або) рештою суб'єктів земельних правовідносин в багатьох випадках не ґрунтуються на управлінських засадах, на засадах влади та підпорядкування. У зв'язку з цим постає потреба визначити поняття та перелік функцій відповідних органів в галузі використання та охорони земельного фонду.

У Земельному кодексі (ЗК) України<sup>10</sup>, а саме у Розділі VII «Управління в галузі використання і охорони земель, визначені суб'єкти управління та їх функції управління в галузі використання і охорони земель. Суб'єктами управління є органи виконавчої влади, територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, громадяни та їх об'єднання. За цими суб'єктами

закріплені такі функції управління в галузі використання і охорони земель: встановлення та зміна меж адміністративно – територіальних утворень; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

На цій підставі ми вважаємо, що в залежності від правового статусу суб'єктів управління доцільно розрізняти функції державного, самоврядного (комунального) та громадського управління в галузі використання і охорони земель. Функції державного управління в галузі використання і охорони земель здійснюють органи виконавчої влади. Функції самоврядного (комунального) управління в галузі використання і охорони земель здійснюють територіальні громади та органи місцевого самоврядування. Функції громадського управління в галузі використання і охорони земель здійснюють громадяни та їх об'єднання.

Виходячи з сучасного розуміння поняття державного управління<sup>11</sup> лише певна частина дій суб'єктів земельних правовідносин є управлінськими функціями. Вони здійснюються на засадах влади та підпорядкування. На нашу думку, до управлінських функцій в галузі використання і охорони земель, які здійснюються на засадах влади та підпорядкування можна віднести дії з: 1) планування використання земель, 2) контролю за використанням та охороною земель, 3) моніторингу земель, 4) нормування та стандартизації в галузі використання і охорони земель.

Поряд з управлінськими функціями за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування закріплено виконання функцій, здійснення яких відбувається на засадах рівності сторін, а не влади та підпорядкування. Ми вважаємо, що до не управлінських (невладних) функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна віднести їх діяльність з надання земельних адміністративних послуг<sup>12</sup>. Відтак не управлінськими (невладними) функціями публічних суб'єктів у сфері раціонального використання та охорони земель є дії з: 1) надання земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або у користування; 2) передачі громадянам та юридичним особам прав на земельні ділянки державної та комунальної власності; 3) проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно, в тому числі прав на землю та їх обтяжень; 4) проведення державної експертизи землепорядної документації; 5) надання ліцензій на проведення робіт із землеустрою, \_емле оціночних робіт та земельних торгів; 6) проведення професійного відбору з питань створення фермерських господарств; 7) проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; 8) видачі Кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок; 9) надання сільськогосподарських дорадчих послуг.

Окрім управлінських та не управлінських функцій, які органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють як носії верховної влади на певній території, останні виступають власниками земельних ділянок. Органи виконавчої влади є суб'єктами державної форми власності на землю. Територіальна громада безпосередньо або опосередковано через органи місцевого самоврядування є суб'єктом комунальної форми власності на землю. До повноважень власника земельної ділянки незалежно від форми власності на неї відносяться повноваження з володіння, користування та розпорядження землею.

Здійснення цих повноважень відбувається незалежно від виконання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноважень носіїв верховної влади на певній території. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування окремо слід визнавати функції зі здійснення права власності на землю.

Таким чином, в залежності від підстав та змісту функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо землі слід розрізняти два самостійних види функцій: 1) функції у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель, які органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють як носії верховної влади на певній території; 2) функції, які органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють як власники земельної ділянки.

Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель, які органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють як носії верховної влади на певній території не є однорідними. В залежності від методу, який застосовується під час здійснення ними цих функцій слід розрізняти управлінські та не управлінські (невладні) функції у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Управлінські функції здійснюються на засадах влади та підпорядкування суб'єктів земельних правовідносин. До управлінських функцій можна віднести дії з: 1) планування використання земель, 2) контролю за використанням та охороною земель, 3) моніторингу земель, 4) нормування та стандартизації в галузі використання і охорони земель.

Не управлінські (невладні) функції у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель здійснюються на засадах рівності учасників земельних правовідносин. До не управлінських функцій можна віднести адміністративні земельні послуги. Відтак невладними функціями публічних суб'єктів у сфері раціонального використання та охорони земель є дії з: 1) надання земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або у користування; 2) передачі громадянам та юридичним особам прав на земельні ділянки державної та комунальної власності; 3) проведення державної реєстрації прав на нерухоме майно, в тому числі прав на землю та їх обтяжень; 4) проведення державної експертизи землепорядної документації; 5) надання ліцензій на проведення робіт із землеустрою, земле оціночних робіт та земельних торгів; 6) проведення професійного відбору з питань створення фермерських господарств; 7) проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; 8) видачі Кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок; 9) надання сільськогосподарських дорадчих послуг.

На підставі запропонованих видів функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель доцільно сформулювати поняття цих функцій. Таким чином, ми вважаємо, що в загальному під функціями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель слід розуміти основні напрями впливу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на земельні відносини.

До складу функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель входять управлінські та не управлінські (невладні) функції. Якщо управлінські

функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель це основні керівні напрями владно – розпорядчого впливу цих суб'єктів на земельні відносини, то не управлінські (невладні) функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель це основні керівні напрями впливу на земельні відносини, які здійснюються на засадах рівності суб'єктів земельних правовідносин.

Окремо органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють функції з реалізації права власності на землю. Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зі здійснення права власності на землю це закріплені в нормах права повноваження цих суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею.

Проведене дослідження дозволило визначити поняття функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо землі та провести класифікацію цих функцій. Отримані результати сприятимуть систематизації прав та обов'язків органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель, а також у сфері реалізації ними правомочностей власників землі.

1. *Ільків Н.В., Гаєцька-Колотило Я.З.* Екологічне право України: Навч. посіб. – К.: Істина, 2008. – С. 64 – 66;
2. *Кобецька Н.Р.* Екологічне право України: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 86 - 87.
3. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України: Навч. посіб. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – С. 217 – 218.
4. *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. – К., 1979. – С.12.
5. *Андрейцев В.І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. Посіб. для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 142.
6. *Екологічне право України: Підручник / А.П. Гетьман, М.В.Шульга, В.К.Попов та ін.; за ред. А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С. 38.*
7. *Земельне право України: Підручник / М.В.Шульга, Г.В.Анісімова, Н.О.Багай та ін.; за ред. М.В.Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 180–182.*
8. *Земельне право: Підруч. для студентів юрид. спеціальностей вищих навчальних закладів / В.І.Семчик, В.І.Андрейцев, Г.Ю.Бистров та ін.; за ред. В.І.Семчика і П.Ф.Кулинич. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – С. 201-202.*
9. *Екологічне право України: Академічний курс: Підруч. / Ю.С.Шемшученко, М.В.Краснова, П.Ф.Кулинич та ін.; за заг. ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 394.*
10. *Земельное право Украины: Учеб. пособ. / А.М. Беженарь, Е.С. Бердников, Л.А. Бондарь и др.; под ред. А.А. Погребного, И.И. Каракаша. – К.: Истина, 2002 – С. 419–420.*
11. *Земельний кодекс України від 25 вересня 2001 р. № 2768 – III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.*
12. *Адміністративне право України. Академічний курс: Загальна частина: Підруч. – Т. 1 / В.Б.Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін; відп. ред. В.Б.Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 61-63.*
13. *Бусуйок Д.* Поняття, зміст та види земельних адміністративних послуг // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 188–194.