

5. Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 9 (259). С. 111–115.
6. Горелов М. О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 312 с.
7. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 433 с.
8. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 198 с.
9. Золотарьова М. К. Адміністративно-правовий статус Державних податкових інспекцій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 229 с.
10. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 216 с.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>
12. Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.04.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>
13. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Підприємство, господарство і право. 2016. № 8. С. 115–119.
14. Харина С. Я. Нормативно-правове регулювання запобігання і протидії корупції в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 10. С. 181–184.
15. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>

УДК 352.07:41

КИРИЧЕНКО Ю.М.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті розкрито питання щодо визначення правової природи адміністративних процедур органів місцевого самоврядування, які приймаються у сфері земельних відносин, шляхом дослідження їх поняття, видів та місця у механізмі правового регулювання земельних відносин. Автором проаналізовано норми чинного законодавства, що регулює здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Значну увагу приділено характеристиці найпоширеніших видів адміністративних процедур органів місцевого самоврядування нормативного та індивідуально-правового характеру, які приймаються у галузі земельних відносин, що дало можливість отримати низку наукових результатів, які мають теоретичне та практичне значення.

Ключові слова: адміністративна процедура, органи місцевого самоврядування, земельні відносини, територіальна громада, земельні ресурси.

В статье раскрыты вопросы по определению правовой природы административных процедур органов местного самоуправления, принимаемых в сфере земельных отношений, путем исследования их понятия, видов и места в механизме правового регулирования земельных отношений. Автором проанализированы нормы действующего законодательства, которое регулирует осуществление администра-

© КИРИЧЕНКО Ю.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

тивних процедур органами місцевого самоуправління в сфері земельних відносин. Значительное внимание уделено характеристике наиболее распространенных видов административных процедур органов местного самоуправления нормативного и индивидуально-правового характера, принимаемых в области земельных отношений, что позволило получить ряд научных результатов, которые имеют теоретическое и практическое значение.

Ключевые слова: административная процедура, органы местного самоуправления, земельные отношения, территориальная община, земельные ресурсы.

The article deals with the definition of the legal nature of administrative procedures of local government that are adopted in the field of land relations, by examining their concept, types and place in the mechanism of legal regulation of land relations. The author analyzes the norms of the current legislation regulating the implementation of administrative procedures by local self-government bodies in the field of land relations. The most common types of local government administrative procedures of normative and individual-legal nature adopted in the field of land relations are analyzed in detail, which has made it possible to obtain a number of scientific results of theoretical and practical significance.

Key words: administrative procedure, local authorities, land relations, territorial community, land resources.

Вступ. Нинішній стан розвитку України, як правової, незалежної та демократичної, що активно впроваджує європейські стандарти та норми, характеризується також помітною реалізацією численних заходів, пов'язаних із проведенням адміністративної, адміністративно-територіальної та судової реформ у державі. Виходячи з необхідності постійного застосування принципів, визнаних міжнародною спільнотою світу, а також адаптації до європейських підходів щодо надання якісних послуг населенню важливо надалі підвищувати рівень забезпечення територіальних громад адміністративними послугами з боку органів місцевої влади та місцевого самоврядування до рівня соціальних гарантій і нормативів, закріплених Конституцією та законами України, міжнародними документами, нині діючими на території нашої держави.

Постановка завдання. Окремі аспекти багатопланової проблематики організації та функціонування органів місцевого самоврядування неодноразово були предметом аналізу вітчизняних дослідників (В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Вакуленка, Б. М. Данилишина, М. С. Дністрянського, В. М. Князева, А. А. Коваленка, М. І. Ануфрієва, І. В. Арістової, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Є. О. Безсмертного, Р. Ф. Васильєва, В. Р. Весніна, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, А. О. Дегтяра, Є. В. Додіна, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, О. П. Коренєва, А. В. Щерби). У той же час, вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї загальної проблематики залишаються недостатньо розробленими. Зокрема, не дивлячись на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню окремих правомочностей органів місцевого самоврядування, не до кінця розкритими слід визнати питання, які стосуються надання адміністративних послуг цих органів у сфері земельних відносин, у межах яких забезпечуються інтереси та потреби землевласників та землекористувачів. Саме тому метою цієї статті є спроба у науковому аналізі розробленості питань щодо визначення та окреслення адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Результати дослідження. У межах наданих законом повноважень органами місцевого самоврядування здійснюються організаційна та розпорядча діяльність, яка вимагає послідовних, узгоджених між собою юридично-владних окремих дій – адміністративних процедур, що супроводжується застосуванням різних правових засобів нормотворчого, розпорядчого та юрисдикційного (правоохоронного) характеру у галузі земельних відносин. Та обставина, що процедурна форма підходить для регулювання правових відносин, в яких особливо важливою є формальна визначеність, підкреслює її особливе місце в механізмі правового регулювання, як наслідок, набуває таких специфічних рис, як: урегульованість нормами права, структурованість правовими відносинами, спрямованість на правовий результат та інші. Наявність таких ознак є підставою виникнення правової процедури, зокрема, адміністративної [1, с. 121].

Зміст адміністративної процедури органів місцевого самоврядування, на думку А. В. Щерби, визначається тим, що процедура застосування норми права посадовою особою органа місце-

вого самоврядування складається з окремих дій, які вчиняються послідовно, в певному порядку, узгоджуються між собою; вчиняються такі дії у зв'язку з тим, що органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються відповідними повноваженнями для вирішення питань територіальної громади; адміністративні процедури становлять зміст діяльності цих владних суб'єктів; органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть одночасно брати участь у багатьох адміністративних процедурах, які знаходяться на різних стадіях (етапах) розгляду та вирішення [2, с. 9].

Отже, адміністративну процедуру органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин складає порядок реалізації владних повноважень, передбачений нормами адміністративного та земельного права, що визначає «взірець» поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень у галузі земельних відносин і завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання. Внутрішню сутність такої процедури також складає алгоритм дій фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права власності на землю) як учасників земельних відносин щодо виконання покладених на них адміністративним та земельним законодавством суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Сам же спосіб розв'язання питання, яке виникає у галузі використання та охорони земель як різновиду складової управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища, із залученням посадової особи органу місцевого самоврядування неодмінно пов'язано з учиненням ним певних дій офіційного характеру, які і становлять зміст того чи іншого виду адміністративної процедури.

На сторінках юридичної літератури можна зустріти достатньо розгалужений поділ адміністративних процедур у галузі публічного управління на види. Зазвичай, для проведення їх видового розподілу науковці враховують такі критерії, як: характер адміністративної справи (наявність або відсутність правового конфлікту); спрямованість діяльності органів публічної адміністрації (внутрішньо організаційна або зовнішньоорганізаційна); суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративно-процедурних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості); функціональне призначення та мета адміністративної процедури. У межах даного дослідження нас цікавлять саме зовнішньо організаційні адміністративні процедури органів публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

Так, І. М. Лазарев окреслює такі види адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаєминах із громадянами та їх організаціями: 1) правопредставницькі процедури; 2) процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями; 3) ліцензійно-дозвільні процедури; 4) реєстраційні процедури; 5) контрольно-наглядові процедури; 6) державно-заохочувальні процедури [3, с. 16]. С. Г. Стеценко серед адміністративних процедур, що здійснюються з боку органів публічної адміністрації, виділяє: а) процедури про адміністративні правопорушення, що розглядаються в адміністративному (не судовому порядку); б) процедури про адміністративні оскарження; в) нормотворчі процедури; г) дозвільні процедури; д) реєстраційні процедури; е) контрольні процедури; є) атестаційні процедури та ін. [4, с. 266]. А. В. Щерба серед адміністративних процедур при здійсненні зовнішньоорганізаційної діяльності органів місцевого самоврядування виокремлює та роз'яснює їх зміст: 1) правозастосовні (юрисдикційні та неюрисдикційні); 2) установчі; 3) адміністративно-нормотворчі; 4) адміністративно-контрольні [2, с. 11]. Можна й надалі наводити наукові позиції стосовно видів зовнішньоорганізаційних адміністративних процедур у сфері публічного управління, однак уже зараз є помітним факт того, що переважна більшість дослідників виділяє саме такі, як: нормотворчі, установчі, правозастосовні, правонаділяючі, контрольно-наглядові.

На законодавчому рівні чітко передбачено, що суб'єктами права власності на землю є громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності (ст. 80 Земельного Кодексу України). Характерно, що органи місцевого самоврядування зобов'язані, передусім, інформувати населення щодо поточного стану вилучення (викупу) та надання земельних ділянок, що обумовлено принципами демократичного управління справами територіальної громади і забезпечення прозорості щодо розпорядження землею як об'єктом комунальної власності. А вже право власності на землю територіальних громад врегульовано ст. 83 Земельного кодексу України, згідно якої землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю (у разі передачі їм земель державної власності; відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; прийняття спадщини; придбання за договором купів-

лі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; виникнення інших підстав, передбачених законом).

Слід відзначити, що законодавець дозволяє територіальним громадам сіл, селищ, міст об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності і здійснювати управління ними відповідно до закону. Між іншим, територіальні громади можуть бути суб'єктами права спільної власності на земельну ділянку, а суб'єктами права спільної власності на земельні ділянки територіальних громад – районні та обласні ради. Отже суб'єктами права власності на земельні ділянки комунальної власності є територіальні громади сіл, селища, міста, а розпорядниками земельних ділянок комунальної власності щодо передачі у власність або у користування можуть бути лише територіальні громади сіл, селища, міста через свої виборні органи – сільські, селищні, міські ради. У свою чергу, районні ради та обласні ради мають право на розпорядження лише тими землями, що є у них на праві спільної власності відповідних територіальних громад, набуті у порядку визначеному законом. Такі висновки можна зробити, якщо комплексно проаналізувати нормативні приписи не лише Земельного Кодексу України, а також Конституції України, Податкового Кодексу України, Законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», які, до того ж, визначають і компетенцію місцевих рад в галузі організації землеустрою, координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності.

Наприклад, згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад як органів місцевого самоврядування належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [5]. У Земельному Кодексі України, зокрема ст. ст. 8-12 окреслено повноваження обласних, районних, районних у містах, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин. Так, у ст. 12 Земельного кодексу України зазначено, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин належить: розпорядження землями територіальної громади; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних громад; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержання земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинка), використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення земельних ділянок; встановлення та зміна меж населеного пункту; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин [6].

Згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» № 888-VIII від 10 грудня 2015 року [7] ст. 12 Земельного кодексу України доповнено частиною другою, в якій закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, зокрема щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону. Окремо також відзначимо, що у Главі 32 (ст. ст. 187–190) цього кодифікованого акту визначено завдання державного контролю по використанню земель підконтрольними суб'єктами, якими є не лише громадяни, що здійснюють господарську чи іншу діяльність, пов'язану з використанням землі, а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють розпорядчі функції стосовно землі [6].

З іншого боку, М. В. Шульга та І. В. Ігнатенко вважають, що ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» більш детально визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад як власні, так і делеговані їм органами виконавчої влади. У їх складі основними визнані підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; щодо встановлення ставки земельного податку; здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі [8, с. 4]. Враховуючи зміст нормативних поло-

жень ст. ст. 26, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам рад делеговані такі повноваження у галузі земельних відносин: а) здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використання та охорони земель; б) реєстрація суб'єктів права власності на землю, права користування землею і договорів на оренду землі; в) видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; г) організація і ведення земельно-кадастрової документації; д) вирішення земельних спорів тощо.

Пунктом 271.2 ст. 271 Податкового кодексу України і ч. ч. 1, 4 ст. 23 Закону України «Про оцінку земель» передбачено прийняття місцевими радами рішень про затвердження технічної документації з нормативною грошовою оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів, яка використовується як база оподаткування у визначених законом випадках. Відповідно до п. 284.1 ст. 284 Податкового Кодексу України органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями приймати рішення нормативного характеру щодо встановлення ставок плати за землю та пільг щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території [9]. Як бачимо, вирішення окреслених питань відноситься до категорії місцевих і відповідно підпадає під предмет регулювання органів місцевого самоврядування. Тим більше, що кошти, які надходять від плати за землю, спрямовуються до місцевих бюджетів, прямо впливаючи на фінансову спроможність територіальних громад [10, с. 3].

Зміст ч. 3 ст. 158 Земельного кодексу України засвідчує, що вирішення земельних спорів у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах також віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування. Відповідно до підп. 5 п. «б» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих комітетів місцевих рад із вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом, визначаються серед категорії делегованих повноважень цих органів місцевого самоврядування. Крім того, відповідні повноваження щодо вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування закріплені ст. ст. 8, 9, 10, 12 Земельного кодексу України, а процедура розгляду земельних спорів – у ст. 159 названого кодифікованого акту. Зокрема, органи місцевого самоврядування здійснюють відповідні дії у межах таких стадій: 1) порушення провадження щодо розгляду та вирішення земельного спору; 2) підготовка до розгляду; 3) розгляд та вирішення земельного спору по суті; 4) оскарження рішення (за наявності підстав, передбачених законом); 5) виконання рішення.

Висновки. Аналіз норм адміністративного та земельного законодавства засвідчує, що органи місцевого самоврядування реалізують надані законом повноваження і приймають відповідні управлінські рішення (нормативно-правового та індивідуального характеру) за чітко встановленими адміністративними процедурами.

Серед них лівову частку складають нормотворчі процедури, внаслідок яких приймаються рішення органів місцевого самоврядування у вигляді нормативно-правових актів і містять загальнообов'язкові норми права, які поширюються на невизначене коло осіб і діють на території дії компетенції відповідного органу. Як приклад, рішення сільських, селищних та міських рад про: затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового Кодексу України та пільг щодо його сплати; затвердження технічної документації з нормативною грошовою оцінкою земельних ділянок; затвердження генеральних планів населених пунктів або планів зонування територій; затвердження детальних планів територій; затвердження благоустрою населених пунктів; затвердження містобудівної документації на місцевому рівні; затвердження землевпорядної документації, не пов'язаної з передачею у власність чи наданням у користування земельних ділянок комунальної власності тощо.

Серед адміністративних процедур, що мають неюрисдикційний характер, і спрямовані на вирішення справ стосовно земельних відносин позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів місцевого самоврядування слід також зарахувати правозастосовно-сервісні адміністративні процедури. Їх наслідком є прийняття індивідуального адміністративного акта, із застосуванням норм адміністративного та земельного права, що визнає законність земельних прав фізичних та юридичних осіб, держави чи територіальної громади, а також їх захист з метою утвердження правопорядку у сфері використання землі на території відповідної громади. Як приклад, рішення дозвільного характеру сільських, селищних та міських рад щодо: передачі у власність земельних ділянок комунальної власності; надання в користування земельних ділянок комунальної власності (оренду); викуп земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; затвердження технічної документації із

землеустрою щодо відведення земельної ділянки; зміни цільового призначення земельної ділянки; припинення права користування земельними ділянками комунальної власності тощо.

У межах установчих адміністративних процедур органи місцевого самоврядування (за необхідністю) можуть створювати окремі комісії і служби для реалізації спільних проєктів, програм та планів, спрямованих на регулювання конкретних ситуацій, які виникають у сфері використання, охорони та відтворення земель [11]. Тим більше, що законодавець у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив можливість цих органів приймати рішення з питань регулювання земельних відносин у визначених законом випадках.

Окреме місце у системі адміністративних процедур органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин посідають контрольно-наглядові процедури, завдяки яким здійснюється самоврядний контроль та нагляд за дотриманням та запобіганням порушення норм земельного законодавства на території певної територіальної громади, за використанням та охороною земель комунальної власності і спрямовані на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля.

Список використаних джерел:

1. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. С. 121–123.
2. Щерба А. В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2011. 19 с.
3. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – «Административное право; финансовое право; информационное право». М.: Рос. академия наук. Институт государства и права, 2002. 20 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.
5. Про місцеве самоврядування: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг від 10.12.2015 № 888-VIII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>
8. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Правові аспекти розширення повноважень місцевих рад у галузі земельних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 2 (10). С. 1–13.
9. Податковий кодекс України від 01.01.2011 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
10. Плотнікова Ю.І. Правове регулювання плати за землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 21 с.
11. Рішення Дубенської міської ради Рівненської області від 26.06.2015 №4143 «Про затвердження Положення про комісію з розгляду та вирішення земельних спорів в межах м. Дубно». URL: http://www.dubno-adm.rv.ua/newsite/download_docs/RS_80_4143.doc