

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН, ЯКЕ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Андрея Мельник,

здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету, помічник судді Жмеринського міськрайонного суду Вінницької області, викладач кафедри публічно-правових дисциплін «Університету сучасних знань» (філія м. Вінниця)

В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, є саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин. Правове регулювання є різновид соціального регулювання. За його допомогою відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, що має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки.

Проблемам правового регулювання земельних відносин в Україні приділено достатньо багато уваги: правове регулювання земельних відносин (Т. Коваленко, М. Шульга, А. Мірошніченко, А. Третяк), проблеми здійснення права власності на землю Українського народу (В. Носік), поняття земельних відносин (В. Сидор), зарубіжний досвід орендно-земельних відносин (Ю. Чиж), правове регулювання охорони земель (В. Кудінов), приватизація землі (П. Кулинич), формування комунальної власності на землю (М. Воскобійник) тощо.

Проте варто зазначити, що сутність правового регулювання земельних відносин саме органами місцевого самоврядування є наразі не достатньо дослідженою. Це питання стосується двох реформ (муніципальної та земельної), зачіпає проблеми розподілу по-

вноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, розмежування земель державної та комунальної власності, здійснення органами місцевого самоврядування правового регулювання взагалі, приватизації, містобудування, охорони земель.

Мета статті: дослідити правотворчі можливості представницького органу місцевого самоврядування первинного рівня у сфері регулювання земельних відносин.

Термін «регулювання» походить від латинського слова *regulo* (правило) й означає: впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність до чого-небудь. Правове регулювання — це дія права на суспільні відносини з допомогою використання певних юридичних засобів.

Правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами. Крім цього, ознакою правового регулювання є цілеспрямованість, яка проявляється в тому, що воно спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права. Правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність і в результаті повинно гарантувати доведення норм права до їх виконання.

Права й обов'язки, встановлені тим або тим актом, зв'язані з державною владою, її апаратом, здобувають обов'язковий характер, стають юри-



дичними правами й обов'язками, й а відтак постають як необхідні й первинні правові засоби. Саме з юридичних прав і обов'язків починається формування правового інструментарію, всієї системи правових засобів.

Як відомо правове регулювання становить механізм, який передбачає три стадії регулювання: загальна дія правових норм, стадія суб'єктивної реалізації цих норм і стадія державного примусу. Правове регулювання земельних відносин здійснюється через дію відповідних нормативних актів у цій сфері: Земельного Кодексу України (далі — ЗК України) [1], законів та підзаконних актів. Залежно від галузі права правове регулювання набуває своїх конкретних рис. У нашому випадку об'єктом регулювання виступає такий різновид суспільних відносин як земельні відносини.

Відповідно до ст. 2 ЗК України [1] земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею. Серед суб'єктів земельних відносин зазначена стаття визначає, зокрема й органи місцевого самоврядування. Варто пам'ятати, що в земельних відносинах органи місцевого самоврядування мають подвійний статус, адже водночас можуть бути суб'єктом, який регулює земельні відносини, та цивільно-правовим учасником цих відносин.

Земельним кодексом України [1] повноваження органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин визначені більш детально, ніж у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Вважається, що, здійснюючи деякі з цих повноважень орган місцевого самоврядування є суб'єктом владних повноважень. З цього приводу варто звернути увагу на рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 року, в якому зазначено, що відповідно до пп. а, б, в, г ст. 12 ЗК України, до повноважень сільських, селищних, міських рад належать розпорядження землями

територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян і юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності. Конституційний Суд України вважає, що зазначені повноваження охоплюються зазначеним у ст. 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради діють як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі й інші функції [3].

Усе ж потрібно зазначити, що названі вище повноваження не характеризують орган місцевого самоврядування як власне регулятора земельних відносин. Повертаючись до визначення правового регулювання, доречно зауважити, що правове регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування відбувається через прийняття відповідних нормативних актів у цій сфері, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на відповідній території. Саме в такій діяльності і проявляється суть владних повноважень органів місцевого самоврядування. Зазначені ж у Рішенні Конституційного Суду України повноваження характеризують орган місцевого самоврядування радше як власника земель комунальної власності, що наділений усіма відповідними правами й обов'язками, проте власне владними такі повноваження назвати важко. Лише в повноваженнях щодо вилучення земельних ділянок можна говорити про владні повноваження. Якщо ж законодавчо дозволити органам місцевого самоврядування здійснювати господарську діяльність, то повноваження з приводу продажу чи оренди земель комунальної власності мають бути прирівняні до повноважень власника нерухомого майна (землі) згідно з цивільним законодавством.



Поняття компетенції органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та компетенції органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин не слід ототожнювати. Перше поняття є ширшим і охоплює не тільки регулювання земельних відносин, але й інші повноваження.

Потрібно наголосити, що предметом цього дослідження є винятково ті повноваження органів місцевого самоврядування, через які здійснюється регулювання земельних відносин, тобто суто владні повноваження. Саме владні повноваження дають можливість органу місцевого самоврядування встановлювати правила поведінки для суб'єктів права. Створюючи механізм правового регулювання земельних відносин, орган місцевого самоврядування справляє правовий вплив на суспільні відносини в бажаному для нього напрямі. При цьому місцева влада не повинна забувати про загальні правила, що вже встановлені державою, та дотримання яких є обов'язковими при встановленні локальних.

У механізмі правового регулювання виділяють структуру правового регулювання, що характеризується, насамперед, методами і способами регулювання [4]. Кожна галузь права має свій метод або поєднання методів правового регулювання.

Погоджуючись з думкою про те, що муніципальне право України є окремою галуззю права України [5], потрібно зазначити, що йому притаманні свої методи правового регулювання. Це, насамперед, імперативний метод, який і передбачає владний вплив на учасників відносин, і диспозитивний метод, коли орган місцевого самоврядування є рівноправним учасником відносин на рівні з іншими учасниками. Для регулювання земельних відносин визначальним є імперативний метод правового регулювання, чи, як його ще називають, метод обов'язкових приписів.

Крім нього, є ще метод рекомендацій, проте його застосування нині видається нереальним унаслідок деякого падіння авторитету як державної, так і місцевої влади. Та після перетворення наявного сьогодні «дикого» ринку в цивілізовану ринкову економіку, можливо, одержить розвиток і названий вище метод регулювання земельних відносин. Звісно, рекомендації повинні бути не простими побажаннями, а підкріплюватися матеріальним стимулюванням у випадку їх виконання. Обмежене застосування методу обов'язкових приписів особливо необхідне в перехідний період від однієї економічної системи до іншої [6].

Майже з початку 90-х років і до сьогодні ведуться пошуки рішення, спрямованого своєю дією на прискорення земельної реформи, котра ще не дала бажаного результату. З цього впливає висновок, що регулювання земельних відносин було недостатньо ефективним. Пошук ефективної моделі регулювання, котра б задовольнила всіх (державу, органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб) — це і є кінцевою метою земельної реформи.

Говорячи про регулювання земельних відносин, не можна не сказати про якість такого регулювання взагалі. Свідченням якості є наявність або відсутність колізій у правовому регулюванні. Як зазначає А. Мірошниченко [7], норми, що регулюють земельні відносини, розпорошені по сотнях нормативно-правових актів, при цьому дублювання у правовому регулюванні земельних відносин стало стандартом нормопроектної роботи. Це неминуче призводить до наявності величезної кількості колізій між ними. Наявність численних колізій значно знижує ефективність правового регулювання, підриває довіру населення до держави, ставить під сумнів успіх земельної реформи в Україні. Тут також потрібно згадати, що дублювання повноважень органів місцевого само-



врядування й органів виконавчої влади в сфері регулювання земельних відносин теж є однією з таких колізій.

Прагматична діяльність органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин може реалізуватися, наприклад, через планування землекористування. Статтею 180 ЗК України [1] передбачено, що при зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови й іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. 17.02.2011 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [8]. Згідно з цим Законом, планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є замовниками, організують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради. Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Законом визначені повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та Київської та Севастопольської міської адміністрації щодо організації розроблення генерального плану населеного пункту. З огляду на те, що рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада, правове регулювання цієї сфери суспільних відносин може здійснювати представницький орган місцевого самоврядування.

Відповідно до українського законодавства земля як об'єкт правового регулювання охоплює не все, що розміщене на поверхні земельної ділянки та під нею. А дарма, позаяк при плану-

ванні землекористування обов'язково потрібно комплексно підійти до регулювання цього об'єкта та врахувати всі його аспекти. Зокрема, таким чином створюють плани землекористування в країнах ЄС.

Оскільки орган місцевого самоврядування також здійснює управління землями комунальної власності постає питання співвідношення повноважень правового регулювання й управління в сфері земельних відносин.

За радянських часів земля перебувала винятково в державній власності. Тож передумовою формування комунальної власності на землю була саме державна власність. Специфічною підставою формування об'єкта права комунальної власності на землю стало розмежування земель державної та комунальної власності, що має одноразовий характер. Отож держава передає частину земель, які перебували у її власності, у власність територіальних громад. Земля в такому разі стає територіальною та фінансово-економічною основою місцевого самоврядування.

Суб'єктом комунальної власності на землю, відповідно до ст. 142 Конституції України, є територіальна громада [9]. У цій статті спостерігається вплив природничої теорії місцевого самоврядування. Крім цього, ст. 80 ЗК України [1] визначено, що територіальні громади реалізують право комунальної власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Водночас В. Носік [10] зазначає, що закріплена в ЗК України юридична модель здійснення права власності на землю шляхом реалізації права комунальної власності, розмежування на місцевості (в натурі) землі на об'єкти права державної та комунальної власності не узгоджується з Конституцією України, тому що, згідно зі статтями 13 і 14 Основного Закону держави, територіальні громади по-перше, не визнаються суб'єктами права власності на землю Українсько-



го народу, по-друге, органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами здійснення прав власника на землю від імені Українського народу в межах юрисдикції територіальної громади. З цього випливає, що органи місцевого самоврядування потрібно вважати лише представниками власника — територіальної громади. Механізм реалізації права власності на землю безпосередньо територіальною громадою в законодавстві наразі відсутній. Отож, аналізуючи вищезгадані положення ЗК України [1], слід вважати, що органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника землі, а також здійснюють управління землями комунальної власності в інтересах усіх членів територіальної громади. Та власником земель комунальної власності на конкретній території є частина народу України — конкретна територіальна громада. М. Воскобійник [11] зазначає, що останню потрібно розглядати як особливий самостійний суб'єкт, який повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад — як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право комунальної власності на землю, а з другого, є передумовою набуття специфічних ознак, притаманних саме суб'єкту земельних правовідносин.

М. Воскобійник дала таке визначення розмежуванню земель державної та комунальної власності — це система організаційно-правових заходів, які становлять одноразову дію щодо розподілу земель у результаті їх передачі з державної в комунальну власність протягом установленого строку з визначенням у натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності в межах населених пунктів та, в деяких випадках, поза ними з посвідченням права комунальної власності на землю державним актом [11]. Тут знову ж таки постає питання, який суб'єкт буде значений у державному акті про право

власності на землю: власне територіальна громада чи орган місцевого самоврядування.

Нині про здійснення територіальною громадою управління у сфері комунальної власності на землю в чинному законодавстві взагалі не йдеться. Управління здійснюють винятково органи місцевого самоврядування. Тож *управління в сфері земельних відносин, яке здійснюють органи місцевого самоврядування можна визначити як організаційно-правову діяльність цих органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами земельних відносин на відповідній території.* Управлінням можна назвати повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері регулювання земельних відносин.

Своєю чергою, **правове регулювання в сфері земельних відносин, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, — це діяльність з прийняття рішення, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, які перебувають на території відповідної територіальної громади, а також інших індивідуальних актів, які врегульовують конкретні земельні відносини.** Як видно з визначення, регулювання розглядається як діяльність представницького органу з прийняття обов'язкових до виконання рішень, а власне виконання як управління.

Висновки. Науковцями є більш дослідженою тема державно-правового регулювання земельних відносин. Проте територіальна громада через створені нею органи місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, може встановлювати власні норми (правила поведінки) для суб'єктів земельних відносин через прийняття рішень нормативного характеру.

Законодавством встановлені вузькі межі для правотворчості місцевих рад. Сфера земельних відносин є особливим предметом відання органів місцевого самоврядування. Необхідно розмежо-



увати управлінське повноваження від повноваження щодо правового регулювання. Поки що діяльність органів місцевого самоврядування більшою мірою характеризується управлінськими повноваженнями в сфері земельних відносин. Територіальні громади до сьогодні не володіють правовстановлювальними документами на землі, що перебувають у їхній власності. У разі врегулювання питан-

ня з видачею територіальним громадам відповідних державних актів на право комунальної власності на землю ефективнішим стало б і правове регулювання й управління в сфері земельних відносин на території відповідної територіальної громади. ♦

Список використаних джерел

1. *Земельний Кодекс України від 25.10.2001 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2002. — № 3. — Ст. 27.*
2. *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1997. — № 24. — Ст. 170.*
3. *Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2010 від 01.04.2010 року у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України // Вісник Конституційного суду України. — 2010. — № 3. — С. 85.*
4. *Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — 432 с.*
5. *Бисага Ю. М. Муніципальне право України / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинськ. — Ужгород : Ліра, 2008. — 440 с.*
6. *Сальман І. Ю. Методи правового регулювання відносин власності і користування землею / І. Ю. Сальман // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. — Серия «Юридические науки». — Том 22 (61). — 2009. — №2. — С. 231–235.*
7. *Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошниченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2010. — 31 с.*
8. *Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 34. — Ст. 343.*
9. *Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.*
10. *Носік В. В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / В. В. Носік ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2007. — 34 с.*
11. *Воскобійник М. В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / М. В. Воскобійник ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2007. — 20 с.*

Надійшла до редакції 11.04.2013 року