

УДК 352.073.544(477)

С. В. Бізюкін,

*здобувач кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

ПЕРІОДИЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті виокремлено й систематизовано періоди становлення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, показано роль в даному процесі органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: земельні відносини, органи місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, нормативно-правова база регулювання земельних відносин.

S. V. Bisikin,

*Seeker of PhD of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA,
Kharkiv*

PERIODIZATION REGULATORY FRAMEWORK REGULATION OF LAND RELATIONS LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

The article singles out and systematized during the formation of the legal framework regulating land relations local authorities in Ukraine, the role of this process in local government.

Key words: land relations, local government regulation of land relations, legal framework regulating land relations.

Сучасне землекористування в Україні носить відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається “заповідником” неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. В Україні на сучасному етапі управління і регулювання земельних відносин здійснюється у рамках норм Конституції України, Земельного кодексу України, а також, окрім них, чинними галузевими нормативно-правовими актами та локальними нормами. Згідно цих нормативних актів, органи місцевого самоврядування виступають основним суб’єктом процесу регулювання земельних відносин на рівні територіальних утворень.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, місцевого самоврядування зокрема, щодо регулювання земельних відносин є досить чисельними. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриваються в працях Ю. Білика, А. Даниленка, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Ковальського, П. Кулиничя, М. Латиніна, А. Мартина, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, А. Третяка та ін.

Відаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід відзначити, що проблеми генезису нормативно-правової бази

регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Мета статті – систематизувати генезис нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні.

Сучасні вимоги життя до законодавчого забезпечення земельних відносин обумовлюють необхідність модернізації відповідного законодавства. Аналіз практики нормотворчої діяльності свідчить про наявність у ній значних вад: прийняття нормативно-правових актів, що не є першочерговими, їх неякісність, недостатня ефективність, нерідко, соціальна несправедливість, а також техніко-юридичні недоліки.

При формуванні періодизації нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, можна окреслити три етапи формування та становлення правового поля, в межах якого сформувалися основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування: перший – реформаційний (1990 – 1995 рр.), який пов'язаний із започаткуванням земельної реформи, прийняттям низки нормативних актів, що ліквідували виключну державну власність на землю та закріпили різноманітність форм власності на цей об'єкт природи; другий – інституційний (1995 – 2005 рр.), який характеризується прийняттям нормативних актів, що вводять нову понятійну та процедурну систему виникнення та здійснення права управління місцевими радами земельними відносинами. Норми цих актів, в основному, спрямовані на розвиток та доповнення положень нормативних актів реформаційного періоду [2, с. 315]. Нарешті третій етап, який розпочався у 2006 р. і триває досі, можна вважати модернізаційним, адже відбувається радикальне оновлення земельного законодавства.

У сучасних умовах розвитку, можливо сформувати певні передумови формування права комунальної власності на землю, а саме: занепад адміністративно-командної системи організації суспільства; перехід до ринкових відносин; забезпечення публічних інтересів на місцевому рівні; формування інституту місцевого самоврядування, виділення матеріально-фінансової основи цього інституту, в якій важливе місце посідають природні ресурси, зокрема земля [2].

На сьогодні місцевого самоврядування характеризується в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [4].

Загалом, оцінюючи фактичний стан інституту місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що в умовах адміністративно-територіальної реформи, яка розпочата в Україні, не можна вважати, що процес формування інституту місцевого самоврядування відбувся, а форми і засоби захисту прав і гарантій мешканців вичерпано. Тому пошук оптимізації системи місцевого самоврядування є дуже важливим [14].

Така ситуація ускладнюється тим, що в Україні активізувалась і земельна реформа, яка до цього часу була досить повільно і фрагментарно, що не сприяє ефективному використанню земель, гарантуванню прав на землю, в тому числі введення земельного ринку та підвищенню інвестиційної привабливості національного землекористування.

Реформування земельних відносин в Україні почалося в 1991 р. і однією з цілей було запровадження приватної власності на землі сільськогосподарського призначення [5, с. 2].

Проблеми й конфлікти, які виникли у зв'язку з реформою місцевого самоврядування, розмежуванням державної власності на землю, формуванням нових адміністративно-територіальних одиниць в значній мірі пов'язані з переглядом концепції розмежування повноважень в українському законодавстві. Зокрема, зі спробою забезпечити збалансований, системний підхід до встановлення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Для прискорення земельної реформи Верховна Рада України 13.03.1992 р. видала постанову “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” № 2200-ХІІ [12]. Кабінетом Міністрів України були прийняті декрети “Про приватизацію земельних ділянок” від 26.12.1992 р. № 15 та “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” в травні 1993 р. № 51. Провідні положення другого декрету є підґрунтям Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” від 10.07.1996 р. № 290. У 1992 – 1994 рр. колгоспи було реорганізовано в колективні сільськогосподарські підприємства (КСП), визначено частки майна кожного з членів КСП, започатковано земельну реформу шляхом паювання земель, переданих до колективної власності господарств з видачею власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай), яка тривала упродовж 1995 – 1997 рр. У результаті було безкоштовно передано в користування громадянам близько 3 млн. гектарів землі.

З початку 1992 р. реформа починає своє існування, але, вона має суперечливий характер. Деякі заходи дозволили поліпшити механізм розширення прав і можливостей органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Тим не менше, до цих пір основні конституційні та правові засади повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин не стали обов'язковим елементом тематичних законів. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, установлених в Земельному кодексі й галузевих законах, часто не відповідає предмету регулювання відповідних законів, що призводить до змішання принципів установалення власних і делегованих повноважень. Закони у визначенні повноважень органів місцевого самоврядування є порушенням принципів самостійного прийняття рішень населенням щодо питань місцевого значення.

У 1994 – 1999 рр. Президентом України було видано низку указів щодо земельної реформи і майнових відносин. Для визначення шляхів реалізації земельної реформи з урахуванням регіональних особливостей, історичних традицій, психології селян, їхньої готовності до подальших аграрних реформ, у лютому 1994 р. постановою

Верховної Ради України № 3924-12 затверджено Концепцію Національної програми відродження села на 1995 – 2005 рр. Цей документ був ідентифікований як стратегічна мета аграрної реформи, яка повинна була забезпечити повне і надійне продовольче постачання населення, високий експортний потенціал галузі на основі відродження селянина як господаря землі, створення універсального конкурентоспроможного аграрного сектора економіки, технічного і технологічного його переоснащення, упровадження енергозощаджувальних технологій [5, с. 3]. У цих правилах питання функціональних характеристик органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин було одним із ключових значень.

При цьому регулювання земельних відносин на місцевому рівні, в тому числі публічно-правові, адміністративні, цивільно-правові й інші елементи, продовжує здійснюватися без належної координації чинної нормативно-правової бази, що приводить до значного числа правових конфліктів.

Поштовхом для змін був Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р., який значно прискорив темпи трансформації відносин власності в сільському господарстві шляхом реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватного господарювання [9, с. 11]. На цьому етапі реформа земельних відносин охопила всі основні складові розвитку аграрного сектора економіки: відносини власності на землю та майно; кредитування сільськогосподарського виробництва; інфраструктуру аграрного ринку; державне регулювання; податкову політику [5, с. 5].

Указом Президента України “Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки” від 29.01.2001 р. № 62 були врегульовані питання щодо майнових паїв та розпорядження ними [6].

Розглянемо деякі питання комунальної власності, які пов’язані із землею та майном, яким вважається окрема річ, сукупність речей, майнові права та обов’язки (згідно Цивільного Кодексу України [16, ст. 190]). Кожна територіальна громада має знати, своє володіння, вміти контролювати і управляти цією власністю.

Згідно з Цивільним кодексом України [16, ст. 327] у комунальній власності знаходиться майно, грошові кошти, які належать територіальній громаді. Законом України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” визначаються землі комунальної власності, до яких відносяться [13, ст. 7]: всі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності; земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об’єкти комунальної власності; землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України; земельні ділянки, на яких розміщені об’єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави.

Законом України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” та Законом України “Про місцеве самоврядування” суб’єктами права власності на землі комунальної власності визначаються територіальні громади, а “право комунальної власності – право територіальній громаді володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх

інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування” [7, ст. 5].

Для ефективного управління власністю територіальної громади місцеві органи влади потребують постійного запису і відстеження нерухомості, яка досягається за рахунок кадастрового і технічного обліку (інвентаризації) [1, с. 370]. Згідно із Законом України “Про землеустрій”, “інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування об’єктів землеустрою, їх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування” [7, ст. 35].

У загальному контексті регулювання земельних відносин здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів, при чому, при наявності чинного Земельного кодексу України стає необхідністю ширша кодифікація законів про землю, оскільки багато законодавчих нововведень у цій сфері [11; 10; 15] не включено до Земельного кодексу. З іншого боку, дедалі більше позначається розпорошеність повноважень і не завжди обґрунтованих щодо управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням й охороною земель. Відомчі підходи, так звані “перетягування каната” за системою земельної реєстрації, оцінки земель і, зокрема гроші, участі в організації та функціонуванні ринку землі, введення обмежень на платежі за користування землею, контроль щодо захисту землі призводить до дестабілізації екологічної ситуації, та не сприятиме соціальній стабільності. Визначено чіткі повноваженнями з цих питань для Міністерства юстиції України, Державного агентства України з земельних ресурсів, Державного комітету у справах містобудування та архітектури, і, зокрема, Фонд державного майна та інші центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Основою є статті 13 і 14 Конституції України та норми Земельного кодексу України [3; 4].

Земельним Кодексом України, який прийнятий Верховною Радою України у жовтні 2001 р. визначаються компетентні основи місцевих рад щодо впливу на земельні відносини. Відповідно ст. 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

- розпорядження землями територіальних громад;
- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

- викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
- організація землеустрою;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
- встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;
- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;
- вирішення земельних спорів;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [3].

На сьогодні існує проект Концепції удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському секторі економіки в Україні на 2015 – 2020 рр., який має на меті вдосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для комплексно-ресурсного і еколого-ландшафтного розвитку землекористування сільських територій. Дана концепція повинна регулювати всі земельні відносини між всіма суб'єктами земельних правовідносин.

Однак, незважаючи на значну кількість прийнятих законів і нормативних актів у галузі земельної реформи, органи місцевого самоврядування, які уповноважені виконувати земельну реформу, стикаються з низкою проблем: ряд законів і нормативних актів є суперечливими, що робить їх реалізацію складною, а, отже, і проведення земельної реформи; перерозподіл землі, надання та закріплення їх у власність та використання потребуватиме значного обсягу робіт із землеустрою та технічної сфери консолідації та оформлення прав власності на землю і в значній мірі залежать від фінансування [7, с. 17].

При певних кроках, необхідно вирішити питання поліпшення управління земельними ресурсами на місцевому рівні, для цього необхідно: створювати можливості вибору інвесторами земельних ділянок для підприємницької діяльності; здійснювати прозору і прогнозовану земельну та інфраструктурну політику; забезпечувати стабільність законодавства у сфері земельних відносин та платежів за землю; передбачити можливості зміни цілей використання земельних ділянок у разі неефективного використання розміщених на них об'єктів; створювати спільні з інвесторами підприємства за участю місцевих органів влади (з внесенням до статутних фондів земельних ділянок, права на їх оренду чи заставу) [17].

Отже, суб'єктом права власності на землю в Україні визнано територіальну громаду, суб'єктність якої характеризується специфічними рисами. Її слід розглядати як особливий самостійний суб'єкт, що повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад, як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право власності на землю, а з другого – виступає передумовою набуття специфічних ознак, які притаманні саме суб'єкту земельних правовідносин.

Подальші дослідження в даному напрямку будуть корисними в царині узагальнення досвіду європейських країн щодо генезису є регулювання сфери земельних відносин суб'єктами місцевого самоврядування та виокремленні механізмів адаптації кращих історичних практик до українських реалій.

Література:

1. *Висоцька Г. В.* Інвентаризація як чинник ефективного управління власністю територіальної громади / Г. В. Висоцька // *Комунальне господарство міст : наук.-техн. зб. ХНАМГ.* – 2007. – № 75. – С. 368–371.

2. *Воскобійник М. В.* Деякі питання правового регулювання земельних відносин у системі місцевого самоврядування / М. В. Воскобійник // *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. Ю. П. Битяка.* – Х. : Ін-т держ. буд. та місцев. самовр. АПрН України, 2004. – С. 314–316.

3. *Земельний кодекс України (із змінами та доповненнями)* // *Відом. Верхов. Ради України.* – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

4. *Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р.* – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.

5. *Латинін М. А.* Організаційно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України [Електронний ресурс] / М. А. Латинін, А. С. Чернятін. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVu/2007-2/doc/2/07.pdf>.

6. Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 29.01.2001 р. № 62/2001 // *Офіційний вісник України.* – 2001. – № 5. – С. 38.

7. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // *Офіційний вісник України.* – 2003. – № 25. – С. 122.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 ВР // *Відом. Верхов. Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170.

9. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99 // *Офіційний вісник України.* – 1999. – № 49. – С. 11.

10. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // *Офіційний вісник України.* – 2003. – № 29. – С. 9.

11. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV // *Офіційний вісник України.* – 2004. – № 1. – С. 7.

12. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 р. № 2200-XII // *Відом. Верхов. Ради України.* – 1992. – № 25. – С. 355–360.

13. Про розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua/>

14. *Росенко М. І.* Муніципально-територіальний процес і трансформація територіальних громад [Електронний ресурс] / М. І. Росенко. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua

15. *Сонін О. М.* Питання розвитку основних засад земельного законодавства / О. М. Сонін // Землевпорядкування. – 2001. – № 2. – С. 3–8.

16. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : станом на 16.02.2003 р. № 435-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

17. *Циплухіна В. С.* Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 – “Механізми державного управління” / В. С. Циплухіна. – Одеса, 2008. – 20 с.

Надійшла до редколегії 16.03.2015 р.

УДК 352

О. В. Звіздай,

*голова Великобагачанської районної державної адміністрації Полтавської обл.,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
м. Харків*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено конституційно-правові засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано джерельну базу місцевого самоврядування. Розкрито питання відображення в ключових законах України відносно місцевого самоврядування сучасної концепції місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, нормативно-правові засади, джерельна база.*

О. V. Zvizdai,

Head of Velykobachanskoi region state administration of Poltava oblast, postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA, Kharkiv

LEGAL PRINCIPLES OF DEMOCRATIC DOVERNANCE IN UKRAINE

Studied constitutional and legal principles of formation and functioning of local government in Ukraine. Analyzed source base of local government. Solved issues reflected in the key laws of Ukraine concerning local government of the modern concept of local government.

Key words: *local government, local community, legal principles, source base.*

Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло складний і суперечливий історичний шлях, зазнаючи протягом століть впливу східної та західної політичних культур. Цей інститут у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження