

**Сергій Бізюкін**

здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування  
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано роль територіальної громади в системі регулювання земельних відносин і на цій основі окреслено шляхи посилення впливу територіальної громади на процеси регулювання земельних відносин в Україні, показано роль в даному процесі органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** територіальна громада, земельні відносини, органи місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин.

**Serhiy Bizyukin**

## TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

*Problem setting. Territorial communities in the local government system is one of the key elements. From its development, opportunities and abilities impact on the socio-economic development of territories dependent on the overall progress of the state and welfare of the citizens as a whole. Therefore, it is important to strengthen the role of territorial communities in the regulation of land relations in Ukraine.*

*Recent research and publications analysis. Theoretical advances in the science of public administration, local government, in particular, on the development of territorial communities are represented in the works of Babayev I. Drobotov V. Kuybida, Kuts Yu, V. Mamonov S. Sakhanenko, Y. Sharov, etc. . Features of state land management are disclosed in the works of Yu Bilyk, D. Kind, Evgrafov, I. Zavadsky M. Kalyuzhny, P. Kulnich, MA Latynina, Mordvinova A., L. Nowakowski, W. Peresolyak, A . Tretiak et al.*

*Paper objective. To analyze the role of territorial communities in the regulation of land relations on the basis of which to identify ways to enhance the impact of the territorial community of the processes of regulation of land relations in Ukraine.*

*Paper main body. Territorial communities in Ukraine is the basic element, the basic core of the local government, on how the community will develop, what role they will play in the life of each region and the whole country, the future of Ukraine as a democratic state with a mature civil society.*

*Land relations that arise and are carried out on the ground and land, which are used in the sphere of economy, agriculture and human habitation and to ensure their ability to live on the basis of property rights and land use are regulated by the Land Code of Ukraine and acts of legislation, rules that apply to the land law.*

*The subject of the powers of local governments in the sphere of land relations is to meet social and economic needs of the population at the local level through their own efforts. The powers of local governments are connected, on the one hand, with social objectives at the local level, on the other hand - with the implementation of specific objectives in the public legal form.*

*In this connection it is necessary to note that in order to establish a system of land-management relations is the organization of the protection and rational use of land, the purpose of the installation of land and property relations organization advocates a stable economic turnover of land. In this case, the public-legal regulation of land relations is an instrument of civil law and economic regulation, acts as the streamlining of relations between the different actors at different stages.*

*Given that many of the provisions of the legislation on local self-government in Ukraine, which regulates local property land relations are both standards of constitutional, administrative, civil, financial, urban planning, land, environmental and other branches of law, it is necessary to exclude cases where the rules of law on local government, enshrining the powers of local authorities, contrary to the rules of other branches of law and vice versa.*

*Conclusions of the research. So, the existing mechanisms of state regulation of land relations in the work of local self-government of Ukraine does not allow the inclusion of land in the economic cycle and the transition to effective land ownership entities. Therefore, an effective solution to the problem of improving the effectiveness of these bodies at this stage is impossible without a balanced and consistent state policy in this sphere.*

**Keywords:** local community, land relations, local governments, regulation of land relations.

**Сергей Бизюкин**

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБЩИНА В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*В статті проаналізована роль територіальної громади в системі регулювання земельних відносин, і на цій основі намічені шляхи посилення впливу територіальної громади на процеси регулювання земельних відносин в Україні, показана роль в даному процесі органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** територіальна громада, земельні відносини, органи місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин.

Територіальна громада в системі місцевого самоврядування є одним із ключових елементів. Від її розвитку, можливостей і спроможностей впливу на соціально-економічний розвиток територій залежить загальний поступ держави та добробут мешканців в цілому. Тому важливим є посилення ролі територіальної громади в системі регулювання земельних відносин в Україні.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, місцевого самоврядування зокрема, щодо розвитку територіальної громади представлені в працях В. Бабаєва, І. Дробота, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, С. Саханенка, Ю. Шарова та ін. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриваються в працях Ю. Білика, Д. Добряка, О. Євграфова, Й. Завадського, М. Калюжного, П. Кулиничка, М. Латиніна, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, А. Третяка та ін.

Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід відзначити, що проблеми ролі територіальної громади в системі регулювання земельних відносин в Україні ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Ціль статті. Проаналізувати роль територіальної громади в системі регулювання земельних відносин, на основі чого окреслити шляхи посилення впливу територіальної громади на процеси регулювання земельних відносин в Україні.

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворюючим елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування [10, с. 19], від того, як розвиватимуться громади, яку роль вони відіграватимуть у житті кожного регіону і всієї країни, залежить майбутнє України як демократичної держави зі зрілим громадянським суспільством [10, с. 3]. Територіальну громаду та органи місцевого самоврядування не можна протиставляти, бо вони знаходяться у тісному взаємозв'язку. Їх самостійне функціонування неможливе. Органи місцевого самоврядування представляють та реалізують інтереси територіальної громади, будучи її представницькими органами. Своєю чергою, територіальна громада зберігає за собою право самостійно приймати рішення, наприклад, відносно земель, що перебувають у її власності [3].

Водночас не слід забувати про те, що стаття 13 Конституції України визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу.

Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

На практиці виникають питання, чи узгоджуються між собою процитовані статті Конституції та чи немає протиріччя у тому, що з одного боку, суб'єктом, права власності на землю визнаний український народ, а з іншого – гарантується набуття права власності на землю громадянами, юридичними особами і державою. Крім того, Конституція України передбачає право громадян,

юридичних осіб і держави набувати землі у власність з метою використання їх для господарської діяльності, житлової забудови і забезпечення життєдіяльності людей. Земельні відносини, що виникають і здійснюються щодо землі та земельних ділянок, які використовуються у сфері економіки, сільського господарства, проживання людей і забезпечення їх життєдіяльності на засадах права власності та землекористування, регулюються Земельним Кодексом України та актами законодавства, норми яких належать до земельного права.

Верховною Радою України 5 лютого 2004 року прийнято Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» (№ 1457-IV) [8]. Ним визначено правові засади розмежування земель державної та комунальної власності, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин з метою створення умов для реалізації ними конституційних прав власності на землю, забезпечення національного суверенітету, розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Стаття 1 Закону визначає, що розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності.

Права та обов'язки територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності на землю визначаються через аналіз її компетенції та органів місцевого самоврядування. На рівні чинного законодавства слід визначити статус територіальної громади. При цьому було б доцільним передбачити повноваження територіальної громади, які б вона здійснювала безпосередньо та повноваження, які б здійснювали органи місцевого самоврядування.

Особливість прав та обов'язків територіальної громади як власника землі насамперед обумовлюється особливістю цього суб'єкта. Він не схожий на кодного із суб'єктів, які беруть участь у відносинах власності з приводу землі. Норми чинного законодавства, хоча з одного боку, і закріплюють можливість здійснення права комунальної власності на землю як безпосередньо територіальною громадою, так і через органи місцевого самоврядування, але з іншого - визначають компетенцію лише органів місцевого самоврядування, нічого при цьому не вказуючи стосовно прав та обов'язків територіальних громад [5].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] сільські, селищні та міські ради наділені широким спектром повноважень щодо землекористування.

Відповідно до їх компетенції належить: вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування земельними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання земельних ресурсів місцевого значення, а також про скасування цього дозволу; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду міс-

цевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення земельних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію [6].

До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносяться:

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;
- реєстрація суб'єктів права власності на землю;
- реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі;
- видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;
- координатія діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
- вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;
- життя необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;
- підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;
- здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;
- створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [1; 6].

З огляду на сформовану в Україні систему регулювання земельних відносин на територіальному рівні, що характеризується наявністю двох взаємодіючих підсистем - земельно-управлінських (публічних) і земельно-майнових (часток) наявні в законодавстві проблеми й протиріччя повинні вирішуватися цілим комплексом погоджених правових особливостей різної галузевої приналежності.

Для уточнення повноважень органів місцевого самоврядування важливе значення має той факт, що земельно-управлінські (публічні) відносини: (1) відповідають вимогам Конституції України; (2) своїм об'єктом мають землю; (3) регулюються системою публічних

норм конституційного й муніципального права, земельного права, публічними нормами лісового, водного й ін. Кодексів України. Більше того, публічно-правові імперативи в сфері земельних відносин репрезентує публічний сервітут, що встановлюється законом або іншим нормативним актом для забезпечення інтересів держави, органу місцевого самоврядування й населення.

Земельно-майнові відносини: по-перше, відповідають вимогам цивільного законодавства, побудовані на рівності, автономії волі й майнової самостійності сторін; по-друге, своїм об'єктом мають земельні ділянки як об'єкти цивільних речових і (або) обов'язкових прав; по-третє, регулюються системою норм цивільного права, що складається під впливом публічно-правового регулювання земельно-управлінських відносин.

Публічно-правове регулювання земельних відносин являє собою нормативно встановлену систему публічно-правових засобів законодавчого й договірної регулювання таких відносин. Ця система перебуває в тісному взаємозв'язку із цивільно-правовим регулюванням земельних відносин, здійснюваних на основі цивільного права. Зазначена система може бути застосована як самостійно, так і в рамках комплексних правових інститутів.

Значну роль для пошуку шляхів удосконалення процесів розвитку органів місцевого самоврядування у здійсненні управління земельними відносинами відіграє закордонний досвід нормативно-правових основ регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування.

Економічна і фінансова спроможність громади визначається місцевим бюджетом, основними джерелами наповнення якого є земельні ресурси, об'єкти комунальної власності та місцеві податки і збори. Але за умов, що склалися, понад 80 % територіальних громад нині нездатні забезпечити надання державних послуг за рахунок власних ресурсів [9]. Передусім мають бути змінені правові норми, що регулюють надходження доходів від використання земельних ресурсів територіальних громад. У більшості європейських країн податок на землю в Структурі доходів місцевого самоврядування становить 60 %, а в Японії - 70 %, тоді як в Україні тільки 12 % [3, с. 341, 342].

З паюванням земель, їх орендою підвищується ризик від участі в агровиробництві людей, які не мають для ведення цього виду діяльності відповідних знань і діють за принципом «урвати одразу та якнайбільше». Не можна також визнати нормальною ситуацію, коли реалізація Земельного Кодексу стримується через брак на селі необхідної кількості землевпорядників. Їх підготовкою має опікуватися держава на замовлення сільських територіальних громад, або ж останні з часом мають самі опікуватися цією справою, використовуючи досвід земств. Винятково справою сільських громад є диверсифікація зайнятості населення за рахунок розвитку несільськогосподарських видів діяльності.

Деякі автори обмежують самоврядність громади самодіяльною функцією населення у сфері реалізації його громадянських прав винятково на управління територією проживання та правом на житло [3, с. 31]. На нашу думку, управлінські функції сільських територіальних громад не обмежуються справами

власної території. Так, Стаття 38 Конституції України визначає форму участі членів громади як громадян в управлінні державними справами. Це всеукраїнський референдум, вільне обрання і право бути обраним до органів державної влади [2, с. 16]. Відтак члени громади одержують можливість брати безпосередню участь у виробленні державної політики, підготовці та ухваленні стратегічних планів розвитку сільських територій, комплексних і галузевих програм. Окрім того, за рахунок участі в місцевих референдумах селяни залучаються до вироблення регіональної політики, реалізації планів соціально-економічного розвитку області, району. При цьому вони діють у межах чинного законодавства та шляхом прийняття муніципальних актів, що передбачено статутом територіальних громад [9]. У випадку використання системи публічно-правового регулювання земельних відносин у рамках відповідного правового комплексу (муніципального), що сполучить публічно-правові й приватно-правові особливості, має місце взаємний вплив, що виражається в частковості у використанні однакових правових термінів, категорій та інститутів.

Так, де-юре терміну «земля», який є об'єктом земельних відносин поряд із земельними ділянками, законодавством надається здебільшого публічно-правове забарвлення, а терміну «земельна ділянка» - приватно-правове. Використовуючи поняття «земля» і «земельна ділянка», законодавець розставляє акценти в одних випадках на публічно-правову сторону відповідного об'єкта, в інших - на приватноправову. Де-факто ж земля являє собою сукупність земельних ділянок.

Предметом повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин є задоволення соціально-економічних потреб населення на місцевому рівні власними зусиллями. Повноваження органів місцевого самоврядування пов'язані, з одного боку, із суспільними цілями місцевого рівня, з іншого боку, — з реалізацією приватних цілей у публічно-правовій формі. У цьому зв'язку необхідно звернути увагу, що метою встановлення системи земельно-управлінських відносин є організація охорони й раціонального використання земель, метою ж встановлення системи земельно-майнових відносин виступає організація стабільного господарського обігу землі. У цьому випадку публічно-правове регулювання земельних відносин є інструментом цивільно-правового та господарського регламентування, виступає як процес упорядкування відносин між різними суб'єктами, на різних стадіях [4].

З огляду на те, що багато норм законодавства про місцеве самоврядування в Україні, яке регламентує на місцевому рівні майнові земельні відносини, є одночасно нормами конституційної, адміністративної, цивільної, фінансової, містобудівної, земельної, екологічної й іншої галузей права, необхідно виключити випадки, коли норми законодавства про місцеве самоврядування, що закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, суперечать нормам інших галузей права й наклади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Законодавство України на органи місцевого самоврядування покладає контрольно-розпорядчі функції, акцентуючи увагу на функціональній особливості щодо

екологічних проблем у процесі здійснення регулювання земельних відносин. Слід зазначити, що повноваження органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин, урегульовані в усіх галузях законодавства, опосередковані публічним правом, характеризують значний вплив публічно-правового режиму земельних відносин, землі, земельних ділянок.

Отже, наявні механізми державного регулювання земельних відносин в роботі органів місцевого самоврядування України не забезпечують включення землі в економічний обіг і перехід земельної власності до ефективно господарюючих суб'єктів. Тому ефективне вирішення проблеми поліпшення ефективності роботи цих органів на нинішньому етапі неможливе без виваженої і послідовної державної політики в цій сфері.

Подальші дослідження в даному напрямку будуть корисними в царині узагальнення досвіду європейських країн щодо генезису регулювання сфери земельних відносин органами місцевого самоврядування та ролі в цьому процесі територіальної громади.

#### Література.

1. Земельний кодекс України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3-4. - Ст. 27.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. - К. : Просвіта, 1996. - 80 с.
3. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. - Львів : Ліга-Прес, 2002. - 464 с.
4. Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России / А. Г. Михайловский. - М., 1908. - 287 с.
5. Настечко О. Д. Механізми залучення територіальної громади до вирішення екологічних проблем [Електронний ресурс] / О. Д. Настечко // Державне будівництво : [Електронне наукове фахове видання]. - 2008. - № 1. - Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/index.html>.
6. Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 29 січня 2001 р. № 62/2001. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. - Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua/>.
8. Про розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лютого 2004 р. № 1457-IV. - Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua/>.
9. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. - К. : Атіка-Н, 2006. - 744 с.
10. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : [моногр.] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / За заг. ред. Ю. О. Куца. - Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. - 340 с.
11. Територіальна громада: управління розвитком : [моногр.] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / за аг. ред. Ю. О. Куца. - Х. : Вид-во «Константа». 2013. - 540 с.

УДК 336.1;336.22.-351.84