

9. Unitary state [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Unitarian+country>

## References

1. **Brucke F.** (2005), 'Formy rehionalizatsii v Yevropi' [Forms of regionalization in Europe], *Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav–chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-ievropeiskoho zhurnalu z mizhnarodnoho ta porivnialnoho prava*, Kyiv: Vyd-vo TOV 'Ukrainska konsal'tynhova hrupa'.

2. **Wurtenberger T.** (2005), 'Istoriia ta lehitymatsiia detsentralizovanoi derzhavy' [History and legitimation of decentralized state], *Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav–chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-ievropeiskoho zhurnalu z mizhnarodnoho ta porivnialnoho prava*, Kyiv: Vyd-vo TOV 'Ukrainska konsal'tynhova hrupa'.

3. **Hrytsiak I. A.** (1996), 'Unitarna detsentralizatsiia chy federalnyi tsentralizm?' [Unitary decentralization or federal centralism?], in Andrusiak T. H. (ed.), *Drahomanivskyi zbirnyk. 'Vilna spilka' ta suchasnyi ukraïnskyi konstytutsionalizm*, Lviv: Svit.

4. Decentralization, available at: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Decentralization>>

5. (2002) European governance. Preparatory work for the white paper, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

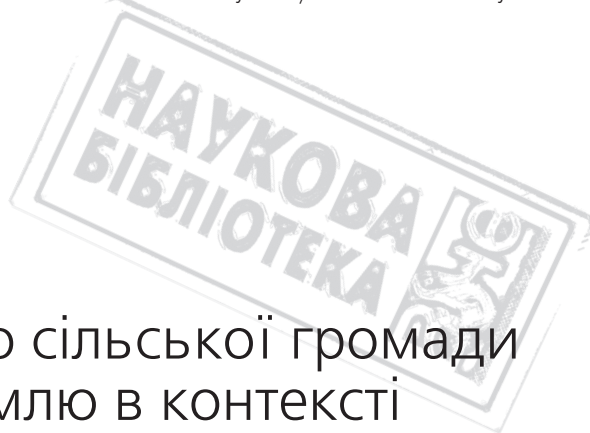
6. Federation, available at: <<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Federation>>

7. (1999) Human development report, available at: <[hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr\\_1999\\_en\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf)>

8. Regional state, available at: <<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Regional+state>>

9. Unitary state, available at: <<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Unitarian+country>>

11



## Право сільської громади на землю в контексті адміністративно-територіальної реформи

Павло КУЛИНИЧ,  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач відділу проблем  
аграрного та земельного права  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

Одним із основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними. Проте внаслідок процесів їхнього об'єднання може статися так, що менші громади сіл і селищ цю можливість фактично втратять. Розглядаючи це питання та аналізуючи наявні законопроекти про внесення змін до земельного законодавства України, автор доходить висновку, що за умов проведення децентралізації у сфері регулювання земельних відносин, на жаль, усе ще не повною мірою враховується як фактичний стан державного й муніципального земельних фондів, так і нинішня практика землекористування. А це, у свою чергу, істотно впливає на якість і адекватність пропонованих новел правового регулювання земельних відносин, особливо в частині захисту прав на землю сільських громад.

**Ключові слова:** землекористування, територіальна громада, земельні відносини, сільськогосподарські землі, децентралізація, землі державної власності.

## Право сельской общины на землю в контексте административно-территориальной реформы

Павел КУЛИНИЧ, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом проблем аграрного и земельного права Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

**Одной из основных задач реформы децентрализации является усиление роли территориальных общин с предоставлением им права самим распоряжаться землями, которые находятся как в пределах населенных пунктов, так и вне их. Однако в результате процессов их объединения может произойти так, что меньшие общины сел и поселков эту возможность фактически потеряют. Рассматривая этот вопрос и анализируя имеющиеся законопроекты о внесении изменений в земельное законодательство Украины, автор приходит к выводу, что в условиях проведения децентрализации в сфере регулирования земельных отношений, к сожалению, все еще не в полной мере учитывается как фактическое состояние государственного и муниципального земельных фондов, так и нынешняя практика землепользования. А это, в свою очередь, существенно влияет на качество и адекватность предлагаемых новелл правового регулирования земельных отношений, особенно в части защиты прав на землю сельских громад. *Ключевые слова:* землепользование, территориальная громада, земельные отношения, сельскохозяйственные земли, децентрализация, земли государственной собственности.**

## Rural community's right to the land in the context of administrativeterritorial reform

Pavlo KULYNYCH, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Agrarian Issues and Land Law Unit of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

**One of the main tasks of decentralization reform is strengthening of the role of territorial communities with granting them the right to dispose the land which is within the limits of their settlements and beyond. Although, as a result of processes of their association it can happen so that smaller communities of the villages and settlements will actually lose this possibility. While examining this question and analyzing current draft legislation on bringing amendments to the land legislation of Ukraine, the author comes to the conclusion that, unfortunately, the actual condition of state and municipal land resources as well as the present practice of land-use are not taken into account to the full extent in the process of decentralization in the field of regulation of the land relations. And it, in its turn, substantially influences on the quality and adequacy of the innovations of the legal regulation of the land relations, especially in terms of defense of rights to the land of rural communities. *Keywords:* land-use, territorial community, land relations, agricultural lands, decentralization, lands of state property.**

Після Революції гідності в суспільстві дедалі більше усвідомлюється потреба проведення адміністративно-територіальної реформи, одним із завдань якої є децентралізація владних повноважень з метою подолання корупції в різних сферах економічного життя, в тому числі у сфері земельних відносин.

Питання децентралізації повноважень знайшло відображення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року [1]. У ній зазначається, що однією з нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування є подолання його відстороненості від вирішення питань у сфері земельних відносин. Для її розв'язання пропонується надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визначення матеріальною основою місцевого самоврядування

майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), та належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Отже, проблема децентралізації повноважень місцевого самоврядування базового рівня передбачає вирішення двох взаємопов'язаних груп юридичних питань. Перша охоплює питання, пов'язані з передачею органам місцевого самоврядування базового рівня, які представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, владних повноважень органів державного управління щодо територіального планування, освіти, охорони здоров'я та надання інших публічних послуг. Друга група зводиться до питання про те,

які землі мають перебувати в комунальній власності територіальних громад. При цьому йдеться не лише про землі в межах сіл, селищ та міст, а й про ті, що розташовані за межами населених пунктів.

На жаль, у практиці законотворення зазначені положення щодо децентралізації владних повноважень у сфері регулювання земельних відносин трактують однобічно. У переважній більшості законопроектів з цього питання, зареєстрованих протягом останнього року, децентралізація в частині регулювання земельних відносин зведена до механічної передачі в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ і міст більшості земель державної власності, які розташовані за межами населених пунктів.

Наприклад, зареєстрований 8 грудня 2014 року народним депутатом України В. Ничипоренком проект закону «Про внесення змін до статті 122 Земельного кодексу України щодо питань надання права сільським, селищним, міським радам передавати земельні ділянки державної власності у власність або користування» передбачає, що «сільські, селищні, міські ради передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, що розташовані в адміністративних межах відповідних громад», тобто за межами населених пунктів. Однак самі межі територіальних громад ні юридично, ні фактично ніким і ніколи не встановлювалися. Очевидно, розробник законопроекту хотів перейняти (відновити) досвід регулювання земельних відносин, уведений Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 року. Нагадаємо, що відповідно до статті 19 цього кодексу сільські та селищні ради народних депутатів мали право надавати земельні ділянки в користування для всіх потреб із земель сіл та селищ, а також за їхніми межами для будівництва шкіл, лікарень, підприємств торгівлі та інших об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням населення (сфера послуг), сільськогосподарського використання, ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, індивідуального житлового, дачного й гаражного будівництва, індивідуального й колективного садівництва, городництва, сінокошіння й випасання худоби, традиційних народних промислів.

Водночас практика застосування цього кодексу свідчить, що за межами населених пунктів сільські та селищні ради практично не надавали земельних ділянок для будівництва шкіл, лікарень, підприємств торгівлі та інших об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням населення (сфера послуг), а також для індивідуального житлового, дачного й гаражного будівництва через відсутність попиту (заяв про надання таких земель). А всі інші земельні ділянки (для індивідуального й колективного садівництва, городництва, сінокошіння й випасання худоби, традиційних народних промислів) надавалися за рахунок земель сільськогосподарського призначення за таким принципом: у якому селі чи селищі перебувала контора (центральный офіс) сільськогосподарського підприємства, та сільська чи селищна рада і розпоряджалася його землями за межами населених пунктів.

Однак після проведеного в 90-ті роки ХХ століття паювання сільськогосподарських земель відбулося багаторазове перекроювання та перерозподіл земель сільськогосподарського призначення. Поділені на земельні паї середньою площею 4,1 га, великі поля колишніх колективних сільськогосподарських підприємств через механізм оренди землі перейшли в корис-

тування до великої кількості дрібніших господарств: товариств з обмеженою відповідальністю, приватних підприємств, фермерських господарств тощо. У підсумку сталося так, що багато колишніх колективних сільськогосподарських підприємств припинили своє існування, були реорганізовані шляхом поділу на кілька юридичних осіб і перереєстровані не за місцем знаходження використовуваних ними сільськогосподарських земель.

Тож «карта» землеволодінь господарств, які функціонували на початковому етапі земельно-пайової реформи в сільському господарстві в 90-х роках ХХ століття, у ХХІ-му стала майже повністю непридатною для визначення меж так званих територій сільських і селищних рад. Тому, якщо передати повноваження щодо розпорядження державними землями за межами населених пунктів сільським, селищним та міським радам, як пропонують зробити практично в усіх законопроектах з питань децентралізації у сфері регулювання земельних відносин, доведеться або відшукувати чималі кошти на встановлення меж території сільських, селищних та міських рад за межами населених пунктів, або ж думати, за чий рахунок провести розмежування земельних ділянок державної та комунальної власності. Однак і те, і те є дуже дорогою справою.

Якщо ж такі межі не встановлювати, то цілком імовірними будуть ситуації, коли: 1) дві сусідні територіальні громади прийматимуть рішення про надання одній і тій самій земельній ділянці у власність чи користування різним фізичним чи юридичним особам, що автоматично ставитиме під сумнів легітимність набутих ними прав на землю; 2) виникатимуть спори між сусідніми територіальними громадами щодо віднесення земель (земельних ділянок) за межами населених пунктів до повноважень тієї чи тієї територіальної громади (ради); 3) власники (користувачі) земельних ділянок, що накладаються, оскаржуватимуть рішення сільських, селищних та міських рад, територія поширення повноважень яких на землі комунальної власності не розмежована (не встановлена в земельпорядній документації та на місцевості).

Рішення про проведення децентралізації повноважень органів влади у сфері розпорядження землями державної власності є назрілим. Адже в попередні роки мала місце зворотна тенденція в законодавчому забезпеченні владних повноважень органів державної влади у сфері розпорядження землями державної власності. Як відомо, Законом України № 5245-VI від 6 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» розпорядження державними землями сільськогосподарського призначення було передане Держземагентству України (з 2015 року – Держгеокадастр) та його територіальним підрозділам обласного рівня [2]. Практика довела необґрунтованість такого законодавчого рішення. Адже, наприклад, для отримання у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства селянинові доводиться їхати значно ближче до обласного центру. Тому вартий уваги законопроект № 1452 «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо децентралізації повноважень органів виконавчої влади в сфері земельних відносин)», внесений на розгляд Верховної Ради народним депутатом України Я. Москаленком. Законопроект передбачає, по-перше, повернення повноважень щодо розпорядження державними землями сільськогосподар-



ського призначення від органів земельних ресурсів до органів влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій; по-друге, розширення повноважень останніх у частині розпорядження такими землями.

Проте наділення повноваженнями щодо розпорядження державними землями «правильного» органу влади не є й не може бути панацеєю розв'язання проблеми корупції в земельній сфері. Для її подолання та запобігання в майбутньому вважаємо доцільним кардинально вдосконалити «технологію» прийняття органами влади рішень щодо землі.

По-перше, необхідно законодавчо ввести реєстр заяв зацікавлених осіб на отримання земельних ділянок у власність чи користування, а також встановити правило, згідно з яким заяви, подані раніше, підлягають розгляду раніше від заяв, поданих пізніше.

По-друге, з усіх рішень органів влади про надання земельних ділянок потрібно зняти законодавчу вуаль «персональних даних», розголошення яких не допускається, та надати таким рішенням статусу відкритої для широкої громадськості інформації. З цією метою доцільно, на нашу думку, внести до закону зміни, які зобов'язували б органи влади розміщувати на своїх офіційних веб-сайтах усі рішення щодо передачі земель державної та комунальної власності в приватну власність чи в користування громадянам та юридичним особам. Цілком очевидно, що доступність широкій громадськості рішень щодо розпорядження землями державної власності на порядок зменшить «корупційний запал» посадових осіб та їхніх «клієнтів».

По-третє, з метою спрощення умов ведення агробізнесу слід більше уваги приділяти вдосконаленню технології прийняття рішень у сфері регулювання земельних відносин шляхом забезпечення прозорості та відкритості дій органів влади, реальному застосуванню в практиці надання дозволів на вчинення юридично значущих дій принципу мовчазної згоди, а також розширенню сфери застосування електронної форми документообігу. Без сумніву, ці заходи сприятимуть подоланню корупції в земельних відносинах, зокрема в сільській місцевості.

Крім того, з метою посилення контролю з боку сільських громад за забудовою прилеглих до сіл і селищ земель об'єктами промислового та іншого неаграрного призначення доцільним є встановлення навколо таких населених пунктів зон пріоритетного сільського розвитку. Правовий режим таких зон має передбачати, що будь-яке будівництво на їхній території об'єктів промислового, торговельного, транспортно та іншого характеру може здійснюватися лише з дозволу відповідних територіальних громад та за умови внесення забудовником до бюджету відповідної сільської чи селищної ради певних коштів на потреби соціально-економічного розвитку сіл і селищ. Зовнішня межа зони пріоритетного сільського розвитку може проходити на відстані від 5 до 15 км від населеного пункту, залежно від густоти поселенської мережі відповідного регіону. З метою реалізації цих пропозицій доцільно розробити та внести відповідні зміни й доповнення до Земельного кодексу України, а також до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про регулювання містобудівної діяльності».

Згаданю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні серед іншого передбачено вжиття заходів щодо подолання надмірної подрібненості сільських територіальних громад з метою підвищення ма-

теріально-фінансової бази їхньої діяльності. Відтак, укрупненим сільським територіальним громадам, які міститимуть у середньому від 4–10 сільських поселень та територію за їхніми межами, планується надати статус адміністративно-територіальної одиниці. Звісно, це потребуватиме визначення та закріплення на місцевості меж території місцевих громад як адміністративно-територіальних одиниць. У разі проведення такої адміністративно-територіальної реформи постає питання про правовий статус узагалі та земельну правосуб'єктність зокрема сільських громад – жителів сільських поселень, які стануть складовою територіальних громад. Якщо нині територіальні громади сіл та селищ є суб'єктами права комунальної власності на землі в межах відповідних населених пунктів, а самі населені пункти – адміністративно-територіальними одиницями, то об'єднання сільських громад в укрупнені територіальні громади означатиме передачу значного обсягу їхньої правосуб'єктності новоствореним територіальним громадам.

Водночас сільське розселення в Україні формувалося за таким принципом, коли громада асоціювалася з жителями поселення. При цьому сільські громади мали свої відособлені економічні інтереси, зокрема у сфері землекористування. Традиційним видом землекористування сільських громад були суспільні пасовища, на яких випасалася худоба жителів відповідних сіл. Фактично суспільні пасовища являли собою форму індивідуалізованого землеволодіння сільських громад. Цілком очевидно, що об'єднання сільських громад в укрупнені територіальні громади не має призвести до ігнорування законних інтересів сільських громад у індивідуалізованому землекористуванні шляхом створення комунальних пасовищ тощо. Тож важливо, аби адміністративно-територіальна реформа проводилася в такому правовому форматі, щоб сільські громади не були позбавлені земельної правосуб'єктності, яка має містити: 1) виключне право сільських громад на визначення юридичної долі земель у межах сільських поселень; 2) право впливу на визначення юридичної долі земель, які безпосередньо прилягають до сільських поселень і є територіями задоволення земельних прав і законних інтересів членів сільських громад.

Особливо слід підкреслити, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні доцільно провести так, щоб воно забезпечувало права й законні інтереси в питаннях регулювання земельних відносин насамперед дрібних сільських поселень.

#### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30 – Ст. 831.

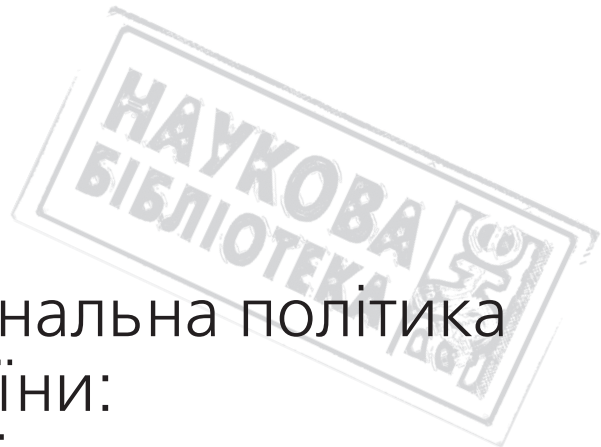
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України № 5245-VI від 6 вересня 2012 року // Офіційний вісник України. – 2012. – № 78. – Ст. 3152.

#### References

1. *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi*

orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No. 333-r vid 1 kvitnia 2014 roku [On approval of the Concept on reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333-r, 1 April 2014], (2014) Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 30: 831.

2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozmezhuvannia zemel derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy No. 5245-VI vid 6 veresnia 2012 roku [On amendments to some legislative acts of Ukraine on the delimitation of state and municipal property: Law of Ukraine No. 5245-VI, 6 September 2012], (2012) Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 78: 3152.



## Регіональна політика України: стан і перспективи

Олена СТОЙКО,  
кандидат політичних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу правових проблем політології  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

Аналізується чинне законодавство України з питань регіональної політики. Зокрема, вказується на його недоліки в контексті децентралізаційної реформи в державі. Автор констатує недемократичність прийняття Державної стратегії регіонального розвитку, бажання держави контролювати процес самоорганізації регіонів, що є проявом централізації, недоречність введення в законодавство поняття «мікрорегіон», недосконалість інструментів оцінювання результатів здійснення регіональної політики тощо, розмірковує про її перспективи, а також про те, чому найближчим часом вона не стане пріоритетним напрямом діяльності уряду.  
**Ключові слова:** регіональний розвиток, місцеве самоврядування, координаційна комісія, реінтеграція, децентралізація.

### Региональная политика Украины: состояние и перспективы

Елена СТОЙКО, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела правовых проблем политологии Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Анализируется действующее законодательство Украины по вопросам региональной политики. В частности, указывается на его недостатки в контексте децентрализованной реформы в государстве. Автор констатирует недемократичность принятия Государственной стратегии регионального развития, желание государства контролировать процесс самоорганизации регионов, что является проявлением централизации, неуместность введения в законодательство понятия «микрорегион», несовершенство инструментов оценивания результатов осуществления региональной политики и т. д., размышляет о ее перспективах,