

УДК 349.414:342.25

**Антон Кулинич,***аспірант кафедри земельного та аграрного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Стаття присвячена аналізу інституційно-функціонального забезпечення управління землями міських територіальних громад як особливим об'єктом земельних правовідносин, що сформувався в умовах децентралізації влади та об'єднання територіальних громад в Україні.*

**Ключові слова:** земельне право, земля, міська територіальна громада, управління землями міських територіальних громад, децентралізація.

**Постановка проблеми.** Досягнення ефективного управління землями міських територіальних громад є надзвичайно актуальним для сучасного соціально-економічного і суспільно-політичного життя країни. Це зумовлено якісно новим явищем формування об'єднаних територіальних громад, а також структурними зрушеннями в народногосподарському комплексі України, її розвитку в напрямі переходу до ринкової економіки, децентралізації влади та формування нового земельного ладу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам управління у сфері земельних відносин присвячено праці багатьох вітчизняних учених, зокрема: В. І. Андрейцева, Н. Ю. Гальчинської, В. В. Горлачука, О. С. Дорош, Ш. І. Ібатулліна, І. І. Каракаша, М. В. Краснової, П. Ф. Кулинича, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, О. П. Світличного, В. І. Семчика, А. Я. Сохничка, А. М. Третьяка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших науковців. Разом із тим з появою в Україні об'єднаних територіальних громад постає потреба дослідження управління землями цих громад.

**Метою статті** є аналіз інституційно-функціонального забезпечення управління землями міських територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Інституційно-функціональне забезпечення тих чи інших земельних правовідносин, за твердженням Н. Ю. Гальчинської, розглядається як законодавчо врегульована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації ними у визначених межах своїх функцій та повноважень у сфері державного регулювання земельних відносин, забезпечення гарантій здійснення і захисту суб'єктивних прав на земельні ділянки, раціонального використання й охорони землі як об'єкта права власності Українського народу та основного національного багатства [1, с. 140].

Категорія «управління» в правовій науці розглядається як організаційно-правове забезпечення (система органів, що здійснюють

управління та її правове закріплення) і функціонально-правове забезпечення (закріплення відповідних функцій). Організаційно-правове забезпечення містить основні положення, повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в галузі земельних відносин. Останні – це суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею. Суб'єктами управління земельних відносин виступають громадяни та юридичні особи, держава в особі відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування (територіальні громади сіл, селищ і міст, а також сільські, селищні та міські територіальні громади), об'єктами управління є землі всіх форм власності та господарювання в межах теорії України, земельні ділянки та права на них, а також земельні частки (паї).

В юридичній літературі функції управління у галузі земельних відносин визначаються як види (напрями) діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального й ефективного використання, охорони та відтворення земель [2]. Цими напрямками, згідно з розділом VII «Управління в галузі використання та охорони земель» Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі ЗК України) [3], є: встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Управління у сфері ефективного використання, відтворення та охорони земель здійснює система таких органів:

1. Органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Повноваження зазначених органів у галузі

земельних відносин детально регламентовані главами 2 та 3 ЗК України.

2. Державні органи спеціальної компетенції: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України та деякі інші органи. Вони мають статус центральних органів виконавчої влади з наявністю всіх притаманних таким органам ознак.

3. Органи місцевого самоврядування: обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні в містах ради, сільські, селищні, міські ради.

4. Органи внутрішньогосподарського управління: загальні збори членів сільськогосподарських підприємств, господарських товариств – акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю тощо, правління цих підприємств, голови сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, директори державних сільськогосподарських підприємств, які приймають локальні акти у сфері ефективного використання, відтворення та охорони земель сільськогосподарського призначення.

5. Громадське управління.

Землі міської територіальної громади – це, насамперед, землі населених пунктів (міста, селищ та сіл). Залежно від статусу населеного пункту в системі адміністративно-територіального устрою країни розпорядження (управління) землями (передача, надання, вилучення, викуп, припинення права користування тощо) провадиться:

а) у м. Києві – Київською міською радою, Київською міською державною адміністрацією, державними органами приватизації, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом Міністрів України;

б) у містах обласного значення – відповідними міськими радами, обласними державними адміністраціями, державними органами приватизації, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом Міністрів України;

в) у містах районного значення – міськими радами зазначених міст, районними державними адміністраціями, державними органами приватизації;

г) у селах і селищах – сільськими (селищними) радами, районними державними адміністраціями, державними органами приватизації.

Таким чином, на місцевому рівні ефективність інституційної системи регулювання земельних відносин забезпечується як органами місцевого самоврядування, до яких належать і міські територіальні громади, так і місцевими державними адміністраціями. Крім того, на цьому рівні управління важливу роль відіграють територіальні підрозділи відповідних органів виконавчої влади. На думку І. П. Голосніченка, як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публіч-

ність, визначеність у законі меж діяльності. Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. Водночас вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків [4, с. 21].

Місцевими органами виконавчої влади в нашій країні є державні місцеві адміністрації, повноваження яких у галузі земельних відносин встановлені в ст. 17 ЗК України. Ці повноваження визначено також у ч. 3–5 ст. 122, ст. ст. 123, 128, 146, 149, 150, 151 ЗК України [3]. Проте, здійснюючи владно-управлінську діяльність та виконуючи управлінські функції, місцеві державні адміністрації застосовують норми не тільки земельного законодавства. Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 13 та ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. місцеві державні адміністрації, крім повноважень у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, вирішують і інші управлінські питання, зміст яких розкривається в ст. ст. 15–17, 19–22 цього Закону та інших актах чинного законодавства. Зокрема, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, зокрема, за збереженням і раціональним використанням державного майна, використанням та охороною земель, розпоряджаються землями державної власності, забезпечують законність, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян. Крім того, згідно зі ст. 15 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі охорони земель, зокрема, належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону. Право територіальної громади, у тому числі й міської, самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема й управління землями, в межах Конституції і законів України закріплене в ч. 1 ст. 140 Конституції України [5]. До основних законодавчих актів, які визначають роль сільських, селищних, міських рад у регулюванні земельних відносин, належать також ЗК України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Згідно зі ст. 26 п. 34 цього Закону до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Стаття 33 цього ж Закону більш детально визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад як власні, так і делеговані їм органами виконавчої влади. Серед цих

повноважень зазначений Закон розрізняє підготовку 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; встановлення ставки земельного податку; здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель. Крім того, Закон виокремлює реєстрацію права користування землею і договорів на оренду землі. Уточнення цих повноважень здійснене й у ст. 12 ЗК України [3].

Можливість здійснення територіальними громадами управління своїми землями передбачена також ст. 20 Закону України «Про охорону земель», п. «і» ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. та нормами Закону України «Про оренду землі» в редакції від 04.06.2017.

Крім того, самі органи місцевого самоврядування в своїх актах деталізують положення вищезазначених законів. При цьому, як зазначає М. О. Петришина, право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування [6, с. 236]. У свою чергу Ю. В. Делія підкреслює, що головною метою актів місцевого самоврядування є регулювання відносин, у яких беруть участь жителі, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації. За допомогою правових актів місцевого самоврядування забезпечуються утворення та функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування, діяльність постійних і тимчасових контрольних комісій і депутатів, керівництво їхньою роботою та дотримання законів [7, с. 131].

Органи місцевого самоврядування також мають право розглядати справи про адміністративні порушення, пов'язані із земельними відносинами (ст. ст. 104, 141, 142, 152, КУпАП України), припиняти право користування земельною ділянкою (ст. ст. 141, 143, 144 ЗК України), а також вимагати повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗК України).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин мають як власні, так і делеговані повноваження. До власних (самоврядних) повноважень відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування» належать: підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відпо-

відних населених пунктів; підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; справляння плати за землю.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин належать: здійснення контролю за додержанням земельного та природо-охоронного 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 та право користування землею; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; вжиття 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 частиною мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [8, с. 82].

Згідно з чинним законодавством самоврядне регулювання у сфері земельних відносин нині здійснюється тільки в межах адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів). Натомість у країні вже функціонують нові об'єднані територіальні громади (сільські, селищні, міські), територія яких відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. має бути нерозривною, тобто вона включає як землі в межах, так і поза межами населених пунктів. Тому, на нашу думку,

об'єднані громади мають також розпоряджатись і землями за межами населених пунктів.

Управління земельною територією міської територіальної громади – це складний, багатограний і важливий процес, який потребує в теоретичному плані вирішення питання про наявність у міських територіальних громад такої земельної правосуб'єктності, як можливість бути суб'єктом земельно-управлінських правовідносин. Іншими словами, це питання можна поставити й таким чином: чи наділена міська територіальна громада правовою можливістю здійснювати управлінські функції щодо земель в межах її території? З одного боку, якщо проаналізувати норми Глави 2 ЗК України (ст. ст. 6-171), то можна зробити висновок про те, що чинне законодавство наділяє земельно-управлінською правосуб'єктністю виключно органи влади, зокрема ради, державні адміністрації, деякі центральні органи виконавчої влади та Кабінет Міністрів України. Оскільки міська територіальна громада не є органом влади, то з цього випливає висновок про те, що вона не є суб'єктом земельно-управлінських правовідносин.

Однак такий висновок є, на наш погляд, неправильним. Річ у тому, що згідно з ч. 3 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Оскільки сільські, селищні та міські ради є органами місцевого самоврядування, то й здійснювані ними управлінські функції, в тому числі й функції щодо управління землями, є, на нашу думку, самоврядними.

Безперечно, зазначена вище ч. 3 ст. 140 Конституції України не містить прямого припису про те, що територіальні громади, в тому числі й міські, є суб'єктами земельно-управлінських правовідносин, однак містить уточнення, згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. А закон, зокрема ЗК України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 33 та інші), покладає здійснення земельно-управлінських повноважень виключно на органи самоврядування – ради.

Однак ця ж ч. 3 ст. 140 Конституції України містить уточнення про те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. А це означає, що всі повноваження рад як органів місцевого самоврядування, крім делегованих державою (ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), є й функціями територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування. І хоча відповідно до ЗК України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада, в тому числі й міська, не

може здійснювати безпосередньо управлінські повноваження, це не означає, що територіальні громади не мають правових важелів впливу на діяльність створених ними рад. На наш погляд, територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має право втрутитися у здійснення обраною нею радою як вторинним суб'єктом місцевого самоврядування будь-якого самоврядного земельно-управлінського повноваження.

Таким чином, правовими формами здійснення міською територіальною громадою земельно-управлінських повноважень можуть бути: 1) скасування рішення ради щодо здійснення самоврядного земельно-управлінського повноваження; 2) покладення на раду обов'язку щодо здійснення певного земельно-управлінського повноваження; 3) покладення на раду обов'язку щодо внесення змін у прийняте нею рішення щодо здійснення певного земельно-управлінського повноваження. Міська територіальна громада має бути наділена й повноваженнями щодо безпосереднього здійснення певних земельно-управлінських повноважень, наприклад повноваженнями щодо затвердження плану використання та охорони земель громади, якщо обрана нею рада з певних причин не затвердила такий план, що потребуватиме внесення відповідних змін та доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

#### Список використаних джерел:

1. Гальчинська Н. Ю. Інституційно-функціональне забезпечення правового режиму земель промислових зон / Н. Ю. Гальчинська // Південноукраїнський правовий часопис. – Одес. держ. ун-т внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 139–142.
2. Земельне право: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Голосніченко І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства / І. П. Голосніченко // Право України. – 1998. – № 11. – С. 21–28.
5. Конституція України: прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Петришина М. О. Нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування / М. О. Петришина // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 99. – С. 236–242.
7. Делія Ю. В. Юридична природа правотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні / Ю. В. Делія // Держава і право. Юридичні науки. – 2010. – Вип. 49. – С. 128–134.
8. Сидор В. Д. Правове регулювання земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні / В. Д. Сидор // Науковий вісник Чернівецького національного університету: зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 550: Правознавство. – С. 80–84.

*Статья посвящена анализу институционально-функционального обеспечения управления землями городских территориальных громад как особым объектом земельных правоотношений, сформировавшимся в условиях децентрализации власти и объединения территориальных громад в Украине.*

**Ключевые слова:** земельное право, земля, городские территориальные общины, управления землями городских территориальных громад, децентрализация.

*The article is devoted to the analysis of institutional and functional provision of land management of urban territorial communities as a special object of land legal relations, which was formed in conditions of decentralization of power and association of territorial communities in Ukraine.*

**Key words:** land law, land, urban territorial communities, management of the land of urban territorial communities, decentralization.

