ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АГРАРНЕ ПРАВО. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО. ПРИРОДО-РЕСУРСНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2021.1.10
УДК 349.41

Марченко С. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та
аграрного права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-9169-3233
Черпаха Є. О.,
магістрант другого року навчання
Інституту права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-8865-6885

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЛЯМИ В МЕЖАХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті проведено критичний аналіз законодавчих та підзаконних актів, якими визначено механізм передачі земель у власність об'єднаних територіальних громад та розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Акцентується увага на сучасних проблемах правового регулювання комплексного планування використання земель на територіях новостворених об'єднаних територіальних громад, які зумовлені колізіями між нормами Земельного кодексу України та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Ключові слова: земельні відносини; децентралізація; об'єднані територіальні громади; земельні ділянки; комунальна власність; містобудівна документація.

В статье проведен критический анализ законодательных и подзаконных актов, которыми определен механизм передачи земель в собственность объединенных территориальных общин и предусмотрено расширение круга полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений. Акцентируется внимание на современных проблемах правового регулирования комплексного планирования использования земель на территориях объединенных территориальных общин, которые обусловлены коллизиями

между нормами Земельного кодекса Украины и Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности».

Ключевые слова: земельные отношения; децентрализация; объединенные территориальные общины; земельные участки; коммунальная собственность; градостроительная документация.

Постановка проблеми. Як зазначає А. П. Кулинич, реформа щодо децентралізації влади та формування спроможних об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) вважається однією з найуспішніших в Україні, водночас проблеми формування правового режиму земель ОТГ є такими, що знижують загальні результати цієї реформи [1, с. 7]. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким фактично і запроваджувалося створення ОТГ, взагалі не містив норм стосовно правового режиму земель таких утворень. Земельний кодекс України (далі – ЗК України) у чинній на сьогодні редакції до повноважень органів місцевого самоврядування відносив розпорядження лише земельними ділянками, які знаходяться в межах населених пунктів або землями комунальної власності за межами населених пунктів [2]. Натомість однією із головних ознак ОТГ як адміністративно-територіального утворення було розповсюдження юрисдикції новостворених органів управління на території, які також знаходилися і поза межами населених пунктів. Адже «надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території» визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 р від 1 квітня 2014 р.

[3] одним із головних напрямів реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які в тій чи іншій мірі зверталися до даної проблематики, слід назвати В. М. Єрмоленка, А. П. Кулинич, П. Ф. Кулинич, В. В. Носіка, А. М. Мірошниченка, О. І. Ущатовську, М. В. Шульгу та ін.

Постановка завдання. Проаналізувати законодавчі та підзаконні акти, якими визначено механізм передачі земель у власність об'єднаних територіальних громад та розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та визначити сучасні проблеми правового регулювання комплексного планування використання земель на територіях новостворених об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Згідно із статистичними даними, на момент запровадження законодавчої можливості створення ОТГ лише близько 12 відсотків земель різних категорій за межами населених пунктів перебували у комунальній власності [4]. Тому із створенням ОТГ дискусії стосовно необхідності на законодавчому рівні закріпити механізм передачі земель у розпорядження органів місцевого самоврядування почали виникати як у наукових, так і в політичних колах.

До проблемних питань, які заважають завершенню всебічної ре-

форми децентралізації, є відсутність можливості здійснювати повноцінну планувальну діяльність на всю територію новостворених адміністративно-територіальних об'єднань. Оскільки, наразі Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено три ієрархічні рівні планувальної документації – загальнодержавний, регіональний та місцевий. В залежності від рівня та виду документації законодавством встановлені повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування на проведення такої діяльності. Відповідно до ст. 13–14 та ст. 16 зазначеного Закону для органів місцевого самоврядування закріплені повноваження здійснювати планувальну діяльність лише для територій, які знаходяться в межах населених пунктів, а планування територій, які фактично входять до території ОТГ, але знаходяться поза межами населених пунктів, здійснюється органами виконавчої влади відповідного рівня. Така ситуація позбавляє органи управління громад можливості здійснювати комплексне планування використання та освоєння своїх територій. За останні декілька років на законодавчому рівні здійснювалися спроби виправити вищезгадані проблеми, тому далі зупинимося на них більш детально.

Першим нормативним актом, який передбачав передачу земель поза межами населених пунктів у власність ОТГ, було Розпорядження Кабінету Міністрів України №60-р від 31 січня 2018 року «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних

громад»[6]. Відповідно до якого на Державну службу геодезії, картографії і кадастру (далі – Держгеокадастр) покладено обов'язок забезпечити проведення інвентаризації земель державної форми власності, які відповідно до перспективних планів формування території громад входять до їх території, сформувати земельні ділянки, якщо вони не сформовані з подальшою передачею їх до комунальної власності. Окрім цього з моменту набрання чинності цим документом декларувалась необхідність отримувати обов'язкове погодження органів місцевого самоврядування у разі розпорядження такими земельними ділянками (наприклад, передача їх в оренду), до передачі їх у комунальну власність. Як зазначено на сайті Кабінету Міністрів України, внаслідок виконання даного Розпорядження за 2018 рік у комунальну власність 485 ОТГ було передано близько 1,5 мільйони гектарів земель за межами населених пунктів [7]. Водночас, варто вказати і на окремі прогалини зазначеного Розпорядження. По-перше, передбачено передачу у комунальну власність лише земель сільськогосподарського призначення. Натомість, передача, наприклад, земель водного фонду, не передбачена. По-друге, не визначено обсягів передачі земель з державної у комунальну власність. На практиці це могло призвести до зловживань з боку посадових осіб, уповноважених приймати рішення, які земельні ділянки і в якому обсязі передавати громадам. По-третє, декларувалась необхідність проведення Держгеокадастром інвентаризації земель, але при цьому не було визначено, за рахунок яких коштів ця діяльність

буде здійснюватися. Тобто, можна констатувати, що незважаючи на доволі позитивні кількісні результати передачі земель, цей документ не міг вирішити головної мети – комплексної передачі земель за межами населених пунктів до комунальної власності.

Важливе значення щодо законодавчого регулювання відносин у сфері використання та розпорядження землями ОТГ має Закон України 2498-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні»[8], який має на меті серед іншого, визначити правову долю невитребуваних земельних часток (паїв). Цим Законом вносилися зміни, зокрема до ст. 13 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», якою передбачається з 1 січня 2019 року можливість органам місцевого самоврядування тимчасового розпорядження землями, які підлягають розпаюванню шляхом передачі в оренду нерозподілених земельних ділянок або невитребуваних земельних паїв після формування їх у земельні ділянки, а у разі, якщо такі ділянки не будуть передані у приватну власність до 1 січня 2025 року – набувати на них право комунальної власності. Окрім цього, Законом установлено, що з дня набрання ним чинності землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок,

які на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані.

Орієнтовна площа невитребуваних паїв по всій території країни за попередніми підрахунками становить близько 440 тисяч гектарів земель [9]. Відсутність можливості використовувати такий обсяг земель та отримувати від цього економічну вигоду суб'єкту, на території якого фактично знаходяться ці землі, є абсолютно невиправданим. Тому, закріплення Законом 2498-VIII законодавчого механізму, який дає змогу розпоряджатися цими землями ОТГ можна вважати позитивним зрушенням. Перш за все, це дає змогу отримувати громадам більше коштів від надання таких земель в оренду вже сьогодні, при цьому права громадян-власників земельних часток паїв або їх спадкоємців не порушуються, адже Законом передбачений шестирічний перехідний період, протягом якого такі громадяни ще можуть реалізувати своє право.

Незважаючи на те, що процес створення ОТГ було розпочато ще у 2014 році, а процес передачі земельних ділянок, які знаходяться за межами населених пунктів почався у 2018 році, до теперішнього часу це питання залишається актуальним, адже навіть після прийняття вищезгаданих законодавчих актів переважна більшість земель державної форми власності в межах ОТГ досі не передана у комунальну власність, а чинне містобудівне законодавство не передбачає можливості розроблення планувальної документації для всієї території громади. Усвідомлюючи важливість цих питань, Вер-

ховною Радою України було прийнято два Закони, які, на думку багатьох аналітиків, покликані вирішити у практичній площині ці питання. На їх аналізі потрібно зупинитися більш детально.

Закон України від 28 квітня 2021 р №2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» містить окремі норми, які стосуються передачі земель у власність ОТГ та розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Так, однією із головних законодавчих новел цього Закону є перехід права власності на всі земельні ділянки за межами населених пунктів, які належать державі, до комунальної власності. Виключення складають лише землі, які використовуються органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями на праві постійного користування; землі оборони; землі природно-заповідного фонду та лісгосподарського призначення; землі, які знаходяться у зоні відчуження та землі, на яких розташовані будівлі та інше нерухоме майно, яке належить державі [10]. За загальними правилами чинного законодавства, а саме Закону України «Про реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», право власності на земельну ділянку переходить з моменту державної реєстрації, тому після набрання сили Законом №2194 ОТГ повинні зареєструвати права власності на земельні ділянки у встановленому законом порядку. Але задля попередження зловживань з боку посадових

осіб органів державної влади та попередження ситуацій розпорядження земельними ділянками, які підлягають передачі до комунальної власності, але права на які ще не зареєстровані у Державному реєстрі прав на нерухоме майно, а отже які де-юре перебувають у державній власності, Перехідні положення ЗК України доповнено п. 24, яким забороняється розпоряджатися органам державної влади такими земельними ділянками після набрання чинності цим Законом але до державної реєстрації прав на них. Передбачений цим законодавчим актом також і захист прав громадян, які отримали дозвіл від уповноваженого органу державної влади на розроблення документації із землеустрою для безоплатної передачі земельної ділянки сільськогосподарського призначення до набрання ним чинності, але не встигли його затвердити. У такому випадку на орган місцевого самоврядування покладається обов'язок затвердити таку документацію протягом місяця з дня її подання. Не припиняються із переходом права власності до територіальних громад права власності на земельні ділянки і договори оренди, які були укладені до набрання чинності цим Законом.

Ще одним законодавчим нововведенням цього нормативно-правового акту є розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. До ст. 20 ЗК України вносяться зміни, якими передбачено наділення сільських, селищних, міських рад повноваженнями із зміни цільового призначення земельних ділянок приватної форми власності за межами населених пунктів. До прийняття

цього Закону сільські, селищні, міські ради були наділені повноваженнями по зміні цільового призначення для земельних ділянок приватної форми власності, які знаходяться у межах населених пунктів, а поза межами населених пунктів зміна здійснювалася районними державними адміністраціями. Частина 2 ст. 12 ЗК України доповнена новим пунктом, відповідно до якого виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділені повноваженнями стосовно здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. З метою здійснення такого контролю виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділяються правом призначати спеціального суб'єкта – державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель відповідних територій. Він наділений повноваженнями притягати користувачів земельних ділянок, які порушують приписи земельного законодавства до адміністративної відповідальності та видавати припис усунути порушення протягом 30 днів [10]. У разі, якщо порушення не усунуто у зазначений срок, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради може звернутися до суду з позовом про позбавлення права користування особи, яка допустила таке порушення. Також позитивним зрушенням є закріплення можливості розроблення проекту землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад, що дозволить більш точно встановити як на картах, так і на місцевості лінії розмежування сумісних ОТГ.

Безперечно, такі зміни до законодавства, якими передбачено передача земель державної власності у

розпорядження ОТГ та розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин можна вважати позитивними, адже це надасть змогу використовувати такий важливий економічний та просторовий ресурс як земля відповідно до потреб громад і повинно підвищити їх доходи. Але навіть зараз, ще до того, як проаналізований Закон № 2194 вступив у силу, у його змісті прослідковуються аспекти, які можуть мати негативний практичний вплив. Однією із головних цілей прийняття цього закону є саме передання розпорядження земельними ресурсами «на місця» з метою раціонального та економічно обґрунтованого їх використання ОТГ на власний розсуд. Натомість із приписів Закону стає зрозумілим, що ОТГ отримають землі, які у переважній більшості обтяжені договорами оренди, які укладались органами державної влади. Нові власники цього ресурсу у вигляді ОТГ не матимуть змоги впливати на умови використання земельних ділянок та орендну плату за такими договорами, що, певним чином, обмежує вільне розпорядження на власний розсуд ОТГ земельними ділянками.

До законодавчих актів, спрямованих на розширення повноважень ОТГ у сфері здійснення планування використання земель, які входять до їх території, належить Закон України 711-XI “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель”, який набирає законної сили 1 липня 2021 року. Основною новелою цього Закону є запровадження нового типу містобудівної документації – Комплексного плану просторового ро-

звитку територій територіальної громади – документації, яка визначає планувальну організацію та функціональне призначення територій, які знаходяться в межах ОТГ. Сутність цього виду планувальної документації полягає у тому, що вона приймається для всієї території ОТГ – на території як в межах населених пунктів, так і поза ними [11]. Також передбачено, що комплексний план просторового розвитку території ОТГ поєднує у собі ознаки містобудівної документації на місцевому рівні та документації із землеустрою, адже таким документом може здійснюватися формування земельних ділянок комунальної форми власності з одночасним внесенням відомостей про них до Державного земельного кадастру [12]. Така комплексність та складність нового виду містобудівної документації може розглядатися як позитивна, так і негативна ознака одночасно. Негативним тут є те, що чим складніший документ, тим більше буде вартість його розробки. В сьогоденних умовах переважна більшість ОТГ відчу-

ває нестачу у бюджетних коштах і часто не має “вільних” грошей, які можна витратити на розробку необхідної, але дорожчавартісної містобудівної документації. У такій ситуації за доцільне вбачається передбачити на законодавчому рівні можливість надання на кредитній основі коштів із державного бюджету для реалізації діяльності із розроблення такої планувальної документації.

Висновки. Таким чином, незважаючи на те, що вже минуло шість років з часу створення ОТГ, в Україні на сьогоднішній день досі не вирішено питання вільного розпорядження громадами своїми територіями та земельними ділянками, які на цих територіях знаходяться. Позитивним зрушенням є прийняття законодавчих актів, спрямованих на врегулювання зазначеного питання. Їх ефективність може бути оцінена лише згодом, водночас, зважаючи на проведений аналіз, можна констатувати у них наявність положень, які можуть призводити до проблем у їх реалізації.

Список використаних джерел

1. Кулинич А. П. Землі міських територіальних громад: проблеми формування правового режиму: монографія. Київ : ТАЛКОМ, 2019. 268 с.
2. Земельний кодекс України. від 25.10.2001 р. №2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. №3-4. ст. 27.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 13.03.2021).
4. Пальчук В. Розширення повноважень ОТГ у сфері земельних відносин. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. № 5. С. 44–54.
5. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №34. ст.343.
6. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80> (дата звернення: 11.03.2021).

7. Уряд передав понад 500 тис. га сільськогосподарських земель у комунальну власність 165 ОТГ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-peredav-ponad-500-tis-ga-silskogospodarskih-zemel-u-komunalnu-vlasnist-174-otg> (дата звернення: 19.03.2021).

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні: Закон України 10.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498,19> (дата звернення: 11.03.2021).

9. Заплітна І. А. Щодо проблеми визначення правової природи невитребуваних земельних часток (паїв). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5(20). С. 128–132.

10. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України 10.07.2018 № 2498 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970 (дата звернення: 11.03.2021).

11. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. №46. ст.394.

12. Черепакха Є. О. Проблеми правового регулювання планування територій об'єднаних територіальних громад. *Ринок землі: практика застосування законодавства: збірник матеріалів науково-практичної онлайн конференції студентів та аспірантів* (2 квітня 2021 року) / за ред. Ігнатенко І. В., Саннікова Д. В., Шульги М. В. 2021. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 431 с.

References

Kulinich, A. P. (2019). *Zemli miskih teritorialnih gromad: problemi formuvannya pravovogo rezhimu*. Kyiv: TALKOM.

Palchuk, V. (2018). Rozshirennya povnovazhen OTG u sferi zemelnih vidnosin. *Ukrayina: podiyi, fakti, komentari*, 5, 44–54.

Zaplitna, I. A. (2017). Shodo problemi viznachennya pravovoyi prirodi nevitrebuvanih zemelnih chastok (payiv). *Prikarpatiskiy yuridichnij visnik*. 5(20), 128–132.

Cherepaha, Ye. O. (2021). Problemi pravovogo reguluyuvannya planuvannya teritorij ob'yednanih teritorialnih gromad. *Rinok zemli: praktika zastosuvannya zakonodavstva: zbirnik materialiv nauково-praktichnoyi onlajn konferenciyi studentiv ta aspiratniv* (2 kvitnya 2021 roku) / za red. Ignatenko I. V., Sannikova D. V., Shulgi M. V. Nacionalnij yuridichnij universitet imeni Yaroslava Mudrogo.

S. Marchenko, Ph.D., Associate Professor, Associate Professor at the Department of the land and agrarian law of Tars Shevchenko National University of Kyiv
ORCID: 0000-0001-9169-3233

E. Cherepakha, Master Student of the second year of Taras Shevchenko National University of Kyiv
ORCID: 0000-0002-8865-6885

Current status and perspectives of development Ukrainian legislation on the use and disposal of land within the united territorial communities

The article is devoted to the analysis of the Ukrainian legislation on the use and disposal of land within the united territorial communities. It is determined that

one of the main directions of reforming local self-government and decentralization of authority is the creation of united territorial communities with the right to dispose of land parcels within their territory.

A critical analysis of laws and secondary legislation which determine the mechanism of transfer of land to the ownership of the united territorial communities and the expansion of the powers of local governments in the field of land relations was conducted.

The article focuses attention on modern problems of legal regulation of integrated land use planning in the territory of newly created united territorial communities which are caused by conflicts between the norms of the Land Code of Ukraine and the Law of Ukraine "About Regulation of Urban Development". The Comprehensive plan of spatial development of the territories of the territorial community is analyzed. It is concluded that the essence of such type of spatial documentation is adoption for all territory of united territorial community (within and outside of human settlement territory); combines the features of urban planning documentation at the local level and land management documentation, because such a document can be the formation of municipal ownership land plots with the simultaneous entry of information about them in the State Land Cadastre. Taking into account high price of development of land management documentation and lack of money in the united territorial communities it is proposed to provide at the legislative level possibility of providing money from the state budget on a credit basis for the developing of such documentation.

Keywords: *land relationships; decentralization; united territorial community; land parcels; municipal ownership; urban planning documentation.*