

DOI 10.33287/11218  
УДК 352:353.2 (711)

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ МІСТІ-ГЕРОЇ КИЄВІ REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES OF LIMITATION OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES REGARDING REGULATION OF LAND LEGAL RELATIONS IN THE CAPITAL OF UKRAINE CITY-HERO KYIV

**Олексій Чепов**

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

**Oleksii Chepov**

degree seeker of Scientific Institute of Public Law



[orcid.org/0000-0002-9456-9589](https://orcid.org/0000-0002-9456-9589)



[chepov231285@i.ua](mailto:chepov231285@i.ua)

### Анотація

В статті звертається увагу на те, що органи місцевого самоврядування здійснюють спроби на практиці регулювати земельні правовідносини на місцевому рівні, шляхом прийняття відповідних рішень правового характеру, що у багатьох випадках стають предметом судового оскарження з підстав, в першу чергу, перевищення ними наданих їм повноважень. Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування.

Такі владні повноваження, як прийняття нормативних актів, дають право органу місцевого самоврядування, встановлювати правила поведінки для суб'єктів правовідносин у бажаному йому руслі. Але є ще загальні юридичні правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування керуватися правовою нормою про те, що дотримання прийнятих державою актів є обов'язковими при встановленні локальних.

Визначено, що межа діяльності органів місцевого самоврядування, при прийнятті рішень у сфері земельних правовідносин, розкривається через положення статті Основного Закону, відповідно до якої, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, таким чином, приймаючи рішення, представницькі органи територіальної громади не можуть звужувати наявний обсяг прав і свобод людини і громадянина.

Встановлено, що Земельний кодекс України також закріплює аналогічну вимогу про те, що органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права

### Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, владні повноваження, земельні права, земельні правовідносини

втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження.

З наведеного вище випливає, що даними правовими нормами прямо обмежуються органи місцевого самоврядування при прийнятті нормативно-правових актів, які б встановлювали обмеження чи додаткові обов'язки будь-якого характеру для суб'єктів правовідносин, що не передбачені законом.

## Abstract

*The article draws attention to the fact that local governments make attempts in practice to regulate land relations at the local level, by making appropriate legal decisions, which in many cases are subject to legal action, primarily in excess of their powers. The right of local self-government bodies to issue normative legal acts is one of the most important guarantees of their activity and a form of realization of the principle of legal autonomy of local self-government. Authorities such as the adoption of regulations give the right of local government to establish rules of conduct for the subjects of legal relations in the desired direction. But there are also general legal rules that oblige local governments to be guided by the legal rule that compliance with state acts is mandatory when establishing local ones.*

*It is determined that the limit of activity of local self-government bodies in decision-making in the field of land relations is revealed through the provisions of the article of the Basic Law, according to which constitutional rights and freedoms of man and citizen cannot be restricted, except as provided by the Constitution of Ukraine. when making decisions, the representative bodies of the territorial community may not narrow the existing scope of human and civil rights and freedoms.*

*It is established that the Land Code of Ukraine also establishes a similar requirement that local governments without the court decision have no right to interfere in the exercise of the owner's authority to own, use and dispose of his land or impose additional obligations or restrictions. It follows from the above that these legal norms are directly limited by local governments in the adoption of regulations that would establish restrictions or additional obligations of any nature for the subjects of legal relations that are not provided by law.*

## Key words:

*local self-government bodies, authorities, land rights, land legal relations*

## Вступ

Часто, органи місцевого самоврядування роблять спроби на практиці регулювати земельні правовідносини на місцевому рівні, шляхом прийняття відповідних рішень правового характеру, що у багатьох випадках стають предметом судового оскарження з підстав, в першу чергу, перевищення ними наданих їм повноважень.

Фахівці даної сфери наголошують, що правове регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування відбувається через прийняття відповідних нормативних актів у цій сфері, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на відповідній території [1, с. 86].

Говорячи про нормативні акти органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що терміни «нормативно-правовий акт» та «нормативний акт» за своїм юридичним змістом на практиці використовуються для позначення одного і того ж поняття [2, с. 275].

Отже, виникає низка проблем, пов'язаних з компетенцією органів місцевого самоврядування у столиці України місті-герої Києві, які потребують уважного наукового вивчення і вирішення.

## Аналіз останніх досліджень

Проблеми адміністративно-правового статусу і повноважень органів місцевого самоврядування досліджували а також до питань земельних повноважень органів місцевого самоврядування України звертались такі вчені, як В. Барський [3], Т. Калиновська [4], В. Косович [5], В. Котюк [2], А.Мельник [6], М. Петришина [7], та інші науковці. Проте, особливості реалізації, і особливо, обмежень таких повноважень потребують на нашу думку додаткового вивчення.

Зокрема, нам не зустрічались праці, в яких би ставилося питання про співвідношення врегульованої законами компетенції столиці України міста-героя Києва у земельній сфері в контексті відмежування регулювання земельних правовідносин органами місцевого самоврядування і безпосередньої участі органів місцевого самоврядування у врегульованих ними правовідносинах, з точки зору обмеження можливостей виступати регулятором в тих відносинах, де суб'єкт одночасно виступає безпосереднім учасником.

## Методологія дослідження

Мета статті полягає у формулюванні змісту і підстав обмеження повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних правовідносин у випадках, в яких орган місцевого самоврядування виступає одночасно суб'єктом таких правовідносин, а також формулювання загальної диспозиції, яка б описувала подібні правові випадки і регулювала можливість звернення сторін до адміністративного суду за захистом порушених прав.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваженнями приймати рішення, у тому числі і нормативного характеру, наділяються саме представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні та міські ради), а також районні та обласні ради.

Дослідження побудовано на аналізі сучасної наукової літератури, а також чинних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини щодо діяльності органів місцевого самоврядування у земельній сфері.

За допомогою системно-аналітичного методу доводиться, що, органи місцевого самоврядування повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки і використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством під час прийняття відповідних нормативно-правових актів.

На основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, розглядається реальна можливість у представницького органу місцевого самоврядування первинного рівня приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин, які виходить із волі територіальної громади, і тим самим носять самоврядний характер та є обов'язковими на відповідній території. Разом з тим, розглядаються обмеження таких повноважень у випадках, коли вони реалізуються не на користь задачам діяльності органу місцевого самоврядування, або суперечать інтересам територіальної громади.

## Результати дослідження

### *Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері прийняття нормативно-правових актів з земельних питань*

Нормативно-правовий акт - офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, такий, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [2, с. 274].

Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування [7, с. 236]

Такі владні повноваження, як прийняття нормативних актів, дають право органу місцевого самоврядування, встановлювати правила поведінки для суб'єктів правовідносин у бажаному йому руслі. Але є ще загальні юридичні правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування керуватися правовою нормою про те, що дотримання прийнятих державою актів є обов'язковими при встановленні локальних.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваженнями приймати рішення, у тому числі і нормативного характеру, наділяються саме представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні та міські ради), а також районні та обласні ради [8].

Приймаючи відповідні нормативно-правові акти, органи місцевого самоврядування повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки і використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством [4, с. 287].

Однак, особливу увагу заслуговує питання реальної можливості у представницького органу місцевого самоврядування первинного рівня приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин, яке виходить із волі територіальної громади, тим самим носить самоврядний характер і є обов'язковим на відповідній території [6].

Тому, варто розкрити суть наявного законодавчого регулювання у сфері земельних відносин, з метою визначення меж повноважень органів місцевого самоврядування з прийняття рішень нормативного характеру.

### *Механізм регулювання земельних правовідносин органами місцевого самоврядування у столиці України місті-герої Києві*

Загалом, механізм правового регулювання передбачає наявність структури, яка включає в себе, перш за все, методи і способи регулювання. Будь-які правові відносини, що виникають мають свій метод або поєднання методів правового регулювання.

В цілому, для регулювання земельних відносин головним є імперативний метод правового регулювання, тобто, метод обов'язкових приписів.

Представницьким органом територіальної громади столиці України міста-героя Києва є Київська міська рада, яка діє в межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] та Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» [9].

Загалом, Київська міська ради є органом місцевого самоврядування основного рівня, статус та повноваження якої визначаються, насамперед, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

Однак, обов'язок виконувати специфічні функції, пов'язані із статусом міста-героя Києва - столиці України, відрізняє її від статусу інших міських рад.

### *Особливості локальних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у місті Києві*

Відповідно до адміністративно-територіального поділу міста Києва, Київській міській раді як представницькому органу територіальної громади, підпорядковані: Голосіївський район; Оболонський район; Печерський район; Подільський район; Святошинський район; Солом'янський район; Шевченківський район; Дарницький район; Деснянський район; Дніпровський район.

Перераховані частини районування міста, що підпорядковується міській раді, наглядно закріплюють рамки дії актів нормативно-правового регулювання щодо управління землями територіальної громади столиці.

Локальні правові акти Київської міської ради забезпечують напрямки розвитку земельних відносин у столиці країни, визначають процедуру використання, набуття та передачі земель територіальної громади міста-героя фізичним та юридичним особам.

Постійна комісія Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування належить до організаційної структури Київської міської ради щодо управління землями міста Києва, яка діє на підставі рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради» [10].

Постійні комісії Київської міської ради є органами Київської міської ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до їх відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого органу [10].

Також, наведене Положення містить норми про порядок формування, повноваження, функціональну спрямованість та організацію роботи постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування.

Питання регулювання земельних відносин також міститься у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання, відповідно до закону, регулювання земельних відносин [8].

Земельний кодекс України також відносить до повноважень Київської міської ради у галузі земельних відносин право розпоряджатися землями територіальної громади міста [11].

Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12].

Цим самим конституційно передбачається спеціально-дозвільний принцип правового регулювання, який у поєднанні із загально-дозвільним, забезпечує широкі можливості для вільного функціонування й розвитку усіх інститутів громадянського суспільства, оскільки шляхом встановлення правових меж діяльності органів публічної влади та їх посадовців фактично закріплює сферу життя суспільства, вільну від владного втручання [13, с. 58].

Ще його називають принципом законності, який є найважливішим принципом для всіх різновидів підзаконної нормотворчої діяльності [3, с. 68].

Межа діяльності органів місцевого самоврядування, при прийнятті рішень у сфері земельних правовідносин, розкривається через положення статті Основного Закону, відповідно до якої, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [12], таким чином, приймаючи рішення, представницькі органи територіальної громади не можуть звужувати наявний обсяг прав і свобод людини і громадянина.

Земельний кодекс України також закріплює аналогічну вимогу про те, що органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження [11].

## Висновки

З наведеного вище випливає, що даними правовими нормами прямо обмежуються органи місцевого самоврядування при прийнятті нормативно-правових актів, які б встановлювали обмеження чи додаткові обов'язки будь-якого характеру для суб'єктів правовідносин, що не передбачені законом.

Норми, які регулюють внутрішню організаційну структуру органів місцевого самоврядування, назви, повноваження, кількісний і якісний склад комісій, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, які мають повноваження у процедурі розгляду земельних питань, надані їм органом місцевого самоврядування не повинні суперечити нормам Земельного кодексу України та інших законодавчих актів, які встановлюють однакові для всіх громадян України і всіх

територіальних громад порядок і підстави розгляду та задоволення або відмови клопотань, пов'язаних з виникненням, зміною і припиненням прав на земельні ділянки.

Ніщо в діяльності і правовому статусі органів місцевого самоврядування, в тому числі ніякі можливі посилання на «особливості здійснення місцевого самоврядування», «особливий правовий статус столиці України міста-героя Києва», «необхідність забезпечення діяльності органів державної влади на території столиці» не може бути витлумачене, як звуження прав громадян України, які відносяться до територіальної громади міста Києва, у порівнянні з мешканцями інших територіальних громад на території України.

В той же час будь-які повноваження, що встановлюють виключний характер діяльності органів місцевого самоврядування або несправедливі обмеження громадянам в реалізації їх прав мають обмежуватись і при необхідності повинні бути скасовані рішенням суду.

## Перелік літератури та джерел інформації

1. Мельник А.Г. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, яке здійснюється органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 85-90.
2. Котюк В.О. Поняття і види нормативних актів. *Соціологія права*. 2015. № 3/4 (14/15). С. 158-162.
3. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеська національна юридична академія. О., 2006. 221 с.
4. Калиновська Т. Вимоги легітимності нормативно правових актів місцевих рад. *Право України*. 2010. № 12. С. 283-292.
5. Косович В. До визначення поняття «нормативно правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. *Право України*. 2012. № 9. С. 274-280.
6. Мельник А.Г. Компетенція органів місцевого самоврядування в сфері регулювання земельних відносин, поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, що здійснюється органами місцевого самоврядування. URL: <http://ovd.od.court.gov.ua/sud1521/inform/idg35> (дата звернення 28.02.2020)
7. Петришина М.О. Нормативно правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 99. С. 236-242.
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
9. Про столицю України місто герой Київ. Закон України від 15.01.1999 № 401 XIV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401\\_14/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401_14/card2#Card). (дата звернення 28.02.2020)
10. Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради. Рішення Київської міської ради від 19 червня 2014 року № 9/9. URL: <http://kmr.ligazakon.ua>(дата звернення 28.02.2020).
11. Земельний Кодекс України від 25.10.2001 № 2768 III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 34. Ст. 27.
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення 17.02.2020).
13. Веніславський Ф. Спеціально дозвільний принцип у конституційно правовому регулюванні. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 57-67.