

АКАДЕМІЯ ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І ТУРИЗМУ

АКАДЕМІЯ ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНИХ ВІДНОСИН І ТУРИЗМУ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПОТАПЕНКО СЕРГІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ

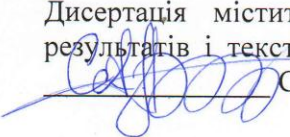
УДК 342.25

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

081 – «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
 С.А. Потапенко

Науковий керівник **Кравченко Віктор Віталійович**, кандидат юридичних
наук, професор

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Потапенко С.А. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Академія праці, соціальних відносин і туризму, Київ, 2020.

Дисертація присвячена комплексному та всебічному дослідженню реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у сфері регулювання земельних відносин. Робота містить теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання визначення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у зазначеній сфері та просторових меж їх здійснення. У дисертації досліджено наукові підходи визначення понять «земельна ділянка», «територія», «земельні відносини», «регулювання земельних відносин», «компетенція», «повноваження», «об'єднана територіальна громада», «акт органу місцевого самоврядування», які викладені в спеціальній літературі та в цілому враховуються юридичними науками, а також їх нормативні визначення. Сформульовано авторські визначення понять «земельні відносини», «об'єднана територіальна громада», «компетенція органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин», «повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин».

Земельні відносини визначено як врегульовані Конституцією та законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, суспільні відносини щодо використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель, які виникають між громадянами, іноземцями, біпатридами, особами без громадянства, фізичними особами-підприємцями, юридичними особами, іноземними юридичними особами, організаціями без статусу юридичної особи, територіальними громадами, ОТГ, органами місцевого самоврядування, органами державної влади, державою Україна та іноземними державами.

ОТГ розуміється, як спроможний суб'єкт місцевого самоврядування, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або добровільного приєднання територіальних громад до вже утвореної ОТГ відповідно до закону та Методики формування спроможних територіальних громад (Методика) з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, який має єдиний представницький орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та додатковими бюджетними надходженнями. ОТГ є різновидом територіальної громади та формою її укрупнення у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Зроблено висновок про те, що за основу юридичних понять «компетенція» та «повноваження» необхідно взяти їх наукове визначення, що дозволить вдосконалити механізм законодавчого забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин шляхом розмежування їхніх предметів відання, прав, обов'язків та відповідальності.

Обґрунтовано, що компетенція органу місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин включає предмети відання, повноваження, права та відповідальність, визначені Конституцією України, міжнародними договорами України, законами України та іншими нормативно-правовими актами України, які окреслюють чіткі межі їх діяльності у зазначеній сфері, конкретні обов'язки, права та наслідки за неналежне виконання покладених на ці органи функцій та завдань.

Повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин визначено, як встановлений Конституцією та законами України перелік їх обов'язків щодо вирішення земельних питань на відповідній території в інтересах ОТГ та на виконання деяких повноважень держави, реалізація яких забезпечена можливістю прийняття правових актів, а також здійснення інших юридично владних дій.

Аргументовано, що основною формою реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин є прийняття ними рішень: з питань адміністративно-територіального устрою; при плануванні використання земель; при здійсненні благоустрою населених пунктів; при встановленні плати за землю; при розпорядженні землею та при здійсненні контролю за використанням та охороною земель. Розглянуто, що прийняття зазначених рішень віднесено до компетенції ради ОТГ та її виконавчого комітету. Відзначено, що особливою посадовою особою у виконавчих органах ради ОТГ є староста, який не наділений повноваженнями щодо прийняття власних актів. Запропоноване внесення змін до Закону України (ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині корегування терміну «старостинський округ».

Дослідження законодавства засад правового регулювання використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель в Україні дозволило виявити, що з утворенням ОТГ та обрання ними своїх органів місцевого самоврядування їх обсяг предметів відання у зазначеній сфері, порівняно з іншими органами місцевого самоврядування базового рівня, не змінився, а відбулося лише незначне, фрагментарне розширення їх повноважень. З'ясовано, що комунальна власність ОТГ на землю виникає з моменту набуття повноважень обраною нею ради ОТГ.

Виявлено, що на законодавчому рівні ще досі залишаються не вирішеною доля територій припинених сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, територіальні громади яких увійшли до ОТГ, що робить не чітко визначеними просторові межі повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин. Доведена доцільність внесення змін до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» про включення територій припинених сільських та селищних рад до території ОТГ.

Аргументовано, що основою для встановлення меж територій ОТГ має стати нормативно-правова база та містобудівна (землевпорядна)

документація відповідно до якої визначались та встановлювались межі сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць. Обґрунтовано розроблення єдиного виду містобудівної (землевпорядної) документації – плану ОТГ, який би дозволив прийняти комбіноване проектне рішення про розвиток території ОТГ в межах і за межами населених пунктів.

Сформульовано рекомендації про внесення змін до чинного законодавства та висунуто пропозиції щодо запозичення українським законодавством механізмів правового регулювання земельних відносин муніципальними управліннями в США, громадами Німеччини, практики складання картографічних матеріалів з описом існуючих кордонів та координат одиниць місцевого самоврядування при об'єднанні муніципалітетів в Естонії, досвіду законодавства Росії у сфері правового регулювання муніципального земельного контролю, резервування земель для муніципальних потреб, закріплення за органами місцевого самоврядування ОТГ право законодавчої ініціативи.

Рекомендовано для підвищення ефективності вирішення земельних питань органами місцевого самоврядування ОТГ проведення ними інвентаризації земель комунальної власності територіальних громад, які в неї увійшли та земель колективної власності колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств, розробити або актуалізувати генеральні плани населених пунктів територіальні громади яких увійшли в ОТГ, які в подальшому стануть обґрунтуванням для розробки містобудівної (землевпорядної) документації для встановлення меж ОТГ, як адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, компетенція, повноваження, акт органу місцевого самоврядування, земля, земельна ділянка, територія, регулювання земельних відносин, адміністративно-територіальна одиниця.

SUMMARY

Potapenko S.A. Problems realization powers of local self-government bodies of united territorial communities in the sphere of regulation land relations. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081: Law. - Academy of Labor, Social Relations and Tourism, Kyiv, 2020.

The dissertation is devoted to a complex and comprehensive study of the implementation of the powers of local self-governments of united territorial communities (UTC) in the field of regulation land relations. The work contains a theoretical generalization and a new solution to the scientific task of determining the powers of local self-governments UTC in this area and the spatial boundaries of their implementation. It is proposed to establish a legal regime for the terms «land relations», «united territorial community», «competence of UTC local self-governments in the field of land relations», «powers of UTC local self-governments in the field of land relations regulation». It is concluded that the legal concepts of «competence» and «authority» should be based on their scientific definition, which will improve the mechanism of legislative support for the powers of local self-governments UTC in the field of regulation land relations by distinguishing their subjects, rights, responsibilities and responsibility.

Land relations are defined as regulated by the Constitution and laws of Ukraine, as well as regulations adopted in accordance with them, public relations for the use, disposal, management, protection and reproduction of land arising between citizens, foreigners, bipatrids, stateless persons, natural persons-entrepreneurs, legal entities, foreign legal entities, organizations without the status of a legal entity, territorial communities, UTC, local self-government bodies, state authorities, the state of Ukraine and foreign states.

UTC is understood as a capable entity of local self-government, which is formed by voluntary association or voluntary joining of territorial communities to the already formed OTG in accordance with the law and the Methodology of

forming capable territorial communities (Methodology) to improve the level of public services. has a single representative body of local self-government, endowed with additional powers and additional budget revenues. UTC is a kind of territorial community and a form of its consolidation in the process of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

Concluded that the legal concepts of «competence» and «authority» should be based on their scientific definition, which will improve the mechanism of legislative support for the powers of local governments UTG in the regulation of land relations by distinguishing their subjects, rights, responsibilities and responsibilities.

Substantiated that the competence of UTC local self-government body in the field of land relations regulation includes subjects of jurisdiction, powers, rights and responsibilities defined by the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, laws of Ukraine and other normative legal acts of Ukraine, specific responsibilities, rights and consequences for improper performance of the functions and tasks assigned to these bodies.

The powers of UTC local governments in the field of land relations regulation are defined as the list established by the Constitution and laws of Ukraine of their responsibilities to resolve land issues in the relevant territory in the interests of UTC and to exercise certain powers of the state, the implementation of which is possible implementation of other legally authoritative actions.

It is argued that the main form of implementation of the powers of local UTC governments UTC in the regulation land relations is the adoption of regulations: addressing issues of administrative-territorial organization; planning land use; improvement of settlements; determining the payment for land; to control the use and protection of land. It is considered that the adoption of these acts is attributed to the competence of the UTC Council and the Executive Committee of the UTC Council. It is noted that a special official in the executive bodies of the UTC council is the mayor, who is not endowed with the authority to adopt its own acts.

It is proposed to amend the Law «on local self-Government in Ukraine» in terms of giving it such powers and adjusting the term «starostinsky district».

It is revealed that with the formation of UTC and their election of their local self-governments, their scope of UTC local self-government in this area, compared to other local self-governments level, has not changed, there was only a minor, fragmentary addition to their powers. It was found that UTC 's communal ownership of land arises at the time of the acquisition of the powers of the UTC council elected by it.

It was found that at the legislative level the fate of the territories of terminated village and settlement councils as administrative-territorial units, whose territorial communities joined the UTC, remains unclear, which makes the spatial boundaries of UTC local self-government powers in the field of regulation land relations. The expediency of amending the Law «On voluntary association of territorial communities» on the inclusion of the territories of suspended village and settlement councils in the territory of the UTC council has been proved.

It is argued that the basis for establishing the boundaries of UTC territories should be the legal framework and urban planning (land management) documentation according to which the boundaries of village and settlement councils were defined and established as administrative-territorial units. The development of a single type of urban (land management) documentation - UTC plan or a comprehensive plan of spatial development of the community, which would comprehensively allow to make a project decision on the development of UTG, within and outside the settlements.

Recommendations on amendments to the current legislation are formulated and proposals are made on borrowing by Ukrainian legislation mechanisms of legal regulation of land relations by municipal administrations in the USA, German communities, practice of compiling cartographic materials describing existing borders and coordinates of local self-government units in uniting municipalities in Estonia. legislation of the Russian Federation in the field of legal regulation of

municipal land control, reservation of lands for municipal needs, assigning to local governments UTC the right of legislative initiative.

Recommended the local self-government bodies of UTC conduct an inventory of communal lands of territorial communities, which are included in it, and collective lands of former collective agricultural enterprises, cooperatives and joint-stock companies, to develop or update general plans of settlements in settlements. UTC, which in the future will be the rationale for the development of urban planning (land management) documentation to establish the boundaries of UTC as administrative-territorial units.

Key words: united territorial community, local self-government body of the united territorial community, competence, powers, land, land plot, territory, regulation of land relations, administrative-territorial unit.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Потапенко С.А. Правові колізії передачі в оренду нерозподілених земельних ділянок під господарськими шляхами (пайовими дорогами). *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки.* 2018. № 5 (10). С. 33–40.

2. Потапенко С.А. Поняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх ознаки та проблеми законодавчого визначення. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки.* 2018. № 3 (8). С. 63–72.

3. Потапенко С.А. Проблеми визначення бази оподаткування за землю комунальної власності об'єднаних територіальних громад. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки.* 2018. № 9 (14). С. 29–35.

4. Потапенко С.А. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник академії праці, соціальних відносин і туризму.* 2019. № 2. С. 47–55.

5. Потапенко С.А. Особенности установления границ объединенных территориальных громад в контексте реформы местного самоуправления в Украине. *Publicatie stiintifico-practica «Legea si Viata»*. August 2019. С. 76–80.

6. Потапенко С.А. Особливості строків оприлюднення проектів рішень у сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування. *Visegrad journal on human rights*. № 5 (volume 2) 2019. С. 146–151.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Потапенко С.А. Проблеми законодавчого регулювання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. *Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики*: матеріали круглого столу (18.05.2018 р., м.Львів). Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2018. С. 64– 69.

2. Потапенко С.А. Проблеми визначення плати за землю комунальної власності об'єднаних територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС». 2018. С. 144-148.

3. Потапенко С.А. Перспективи встановлення меж об'єднаних територіальних громад у контексті реформи децентралізації в Україні. *Забезпечення сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій*: збірник матеріалів II конференції молодих науковців м. Київ. 26.05.2019 р. С. 24–26. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_25_05_2019.pdf.

4. Потапенко С.А. Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування як основна умова формування об'єднаних територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС». 2019. С. 196–199.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ ЯК ОБ’ЄКТ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ.....	23
1.1. Історико-правовий аспект розвитку регулювання земельних відносин в Україні.....	23
1.2. Теоретико-правові основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ.....	55
1.3. Формування комунальної власності на землю ОТГ.....	76
Висновки до розділу 1.....	89
 РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	92
2.1. Поняття та структура компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.....	92
2.2. Здійснення органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень у сфері регулювання земельних відносин.....	115
2.3. Просторові межі повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.....	143
Висновки до розділу 2.....	158
 РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ ПРИ ВИРІШЕННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПИТАНЬ.....	161
3.1. Зарубіжний досвід регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та його використання в Україні.....	161

3.2. Основні напрями законодавчого вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.....173

3.3. Питання підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.....186

Висновки до розділу 3.....193

ВИСНОВКИ.....196

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....202

ДОДАТКИ.....241

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З прийняттям Основного закону в Україні встановлено комунальну власність на землю, як самотійну форму власності. На його основі поступово відбувалось прийняття законодавчих актів, спрямованих на врегулювання механізму формування та встановлення меж земель комунальної власності в Україні. У контексті проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з 2015 р. розпочато процес утворення ОТГ, як спроможних суб'єктів місцевого самоврядування, які стали новими суб'єктами земельних відносин. Це викликало чергову трансформацію комунальної власності на землю територіальних громад у комунальну власність на землю ОТГ.

Після реорганізації органи місцевого самоврядування ОТГ стають правонаступниками сільських, селищних, міських рад територіальних громад, які в неї увійшли та набувають повноважень щодо вирішення питань регулювання земельних відносин на території сіл, селищ, міст, а також за межами населених пунктів, у випадках передбачених законодавством. Водночас, залишаються не в повній мірі врегульованими просторові межі здійснення ними повноважень у зазначеній сфері. Також невизначеною є подальша юридична доля територій припинених сільських, селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць.

Органи місцевого самоврядування ОТГ законодавчо не отримали обіцяного самотійного особливого статусу, як суб'єкта земельних відносин, а тому їхні повноваження у цій сфері за обсягом мало чим відрізняються від повноважень інших органів місцевого самоврядування, де територіальні громади ще не утворили ОТГ. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування ОТГ поки що усунуті від розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів, що негативно впливає на ефективність регулювання ними земельних

відносин в інтересах жителів ОТГ, що потребує негайного вирішення. Все вищевикладене дає нам підстави стверджувати, що законодавче забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин є фрагментарним, не чітко визначеним та незбалансованим.

Актуальність теми дослідження зумовлюється відсутністю законодавчо встановленого самостійного правового статусу органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин, що призводить до не ефективного здійснення цими органами своїх повноважень у зазначеній сфері. Потреба теми дослідження впливає в першу чергу з того, що в Україні найближчим часом буде проведена адміністративно-територіальна реформа, будуть внесені зміни до Конституції та законів України, в результаті чого громада нарешті стане адміністративно-територіальною одиницею, в межах якої вона буде здійснювати місцеве самоврядування та регулювання земельних відносин. Все це потребує комплексного наукового підходу.

Науковою основою для проведення дослідження стали праці таких вчених з теорії держави і права, конституційного, муніципального, адміністративного, земельного, цивільного та фінансового права, як В.І. Андрейцев, А.П. Анісімов, Г.І. Балюк, Д.І. Бамбіра, М.О.Баймуратов, О.В. Батанов, В.Р. Барський, В.М. Бесчасний, С.В. Бізікін, Ю.Д. Білик, Л.Л.Богачева, І.О. Бондаренко, С.Н. Братановський, Т.М. Бялкина, М.І.Васил'єва, Н.С. Гавриш, Ю. Ганущак, М.Ю. Гарбуз, Р.В. Губань, А.С.Даниленко, Б.М.Данилишина, Я.В. Журавель, Л.Б. Заставецька, Б.В.Калиновський, П.Ф. Кулинич, О.П. Ковалевська, З.С. Кравцова, В.В.Кравченко, В.С. Куйбіда, Ю.П. Кулаківський, Б.М. Лазарев, О.О.Майданник, В.Ф. Мелашенко, А.Г. Мельник, А.М. Мірошніченко, А.В.Мицкевич, В.В.Носік, Ю.В. Оніщик, А.А. Савченко, М.С. Сотников, Ю.А.Тихомиров, А.Ткачук, Р. Ткачук, А.І. Ріпенко, А.Я. Риженков,

О.Ф.Скакун, М. Студенткін, І.І. Тулик, О.М. Чернеженко, М.В. Шульга, Ц.Я. Ямпольська.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження здійснювалося відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Дисертація є складовою науково-дослідної теми Академії праці, соціальних відносин і туризму «Соціально-економічні основи праці в умовах глобалізаційних трансформацій» (номер державної реєстрації 0116U004347).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження – проаналізувати правові форми діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ та їх посадових осіб у сфері регулювання земельних відносин, дослідити їх зміст, виявити існуючі проблеми та сформулювати рекомендації і пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання їх повноважень у цій сфері, у тому числі із врахуванням зарубіжного досвіду.

Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання:

- розглянути історико-правові аспекти розвитку регулювання земельних відносин в Україні
- з'ясувати теоретико-правові основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ;
- дослідити процес формування комунальної власності на землю ОТГ;
- визначити поняття та структуру компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин;
- встановити правові форми здійснення органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень у сфері регулювання земельних відносин;

- дослідити просторові межі здійснення органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень у сфері регулювання земельних відносин;
- розглянути зарубіжний досвід регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні;
- сформулювати основні напрями законодавчого вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин;
- вирішити питання підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ при регулюванні земельних відносин.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають між органами місцевого самоврядування ОТГ та іншими суб'єктами земельних відносин з приводу використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель.

Предметом дослідження є проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано загальнонаукові методи пізнання та спеціальні методи юридичної науки.

За допомогою методу термінологічного аналізу та логіко-семантичного методу визначено такі категорії понятійного апарату, як «земля», «земельна ділянка», «грунт», «територія», «земельні відносини», «суб'єкти земельних відносин», «ОТГ», «орган місцевого самоврядування ОТГ», «компетенція органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин», «повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин», «акти органів місцевого самоврядування ОТГ при вирішенні земельних питань», «рішення органів місцевого самоврядування ОТГ при вирішенні земельних питань» (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2).

Враховуючи специфіку теми дослідження, яка базується на стику муніципального та земельного права використано історико-правовий та описовий методи, які дозволили розглянути генезу регулювання земельних відносин в Україні (підрозділ 1.1). Порівняльно-правовий метод покладено в основу співвідношення законодавства України та інших держав у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 3.1). При аналізі взаємозв'язків загальних положень адміністративного та земельного права, які містяться в рішеннях органів місцевого самоврядування ОТГ використано діалектичний метод (підрозділ 1.2). Структурно-функціональний метод наукового пізнання допоміг дослідити структуру компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 2.1). З позиції системного аналізу досліджено форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин (підрозділ 2.2.). Для аналізу та обґрунтування окремих теоретичних висновків застосовано аналітичний метод (підрозділ 3.3), а формально-юридичний метод використано при формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства (підрозділи 3.2, 3.3). Логіко-граматичний метод покладено в основу тлумачення окремих положень законодавства, які сформульовані не чітко (підрозділ 2.3). Аналітичний метод використано при обґрунтуванні окремих теоретичних висновків, зроблених у дисертації (підрозділ 3.3).

При роботі з оригіналами документів Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК) та адміністративних комісій щодо утворення і припинення сілрад, як адміністративно-територіальних одиниць в Українській Соціалістичній Радянській Республіці (УСРР), в Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України використано архівний метод (підрозділ 2.3). Інформаційний підхід використано для вивчення та врахування праць вчених, науковців та практиків, які вже досліджували тему реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин (підрозділи 1.2, 1.3,

2.1, 2.2). З метою ефективного тлумачення й інтерпретації юридичних текстів, як нормативно-правових актів, так і наукових праць вчених у правовій сфері, у дослідженні застосовано герменевтичний метод (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). При розгляді зарубіжного законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та аналізу можливостей його застосування в Україні використано компаративний метод (підрозділи 3.1, 3.2).

Нормативну основу дослідження склали Конституція України, закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про Державний земельний кадастр», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про землеустрій», «Про оцінку земель», «Про охорону земель», Земельний кодекс України (ЗК України), Податковий кодекс України (ПК України), розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», розпорядження КМУ «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад», інших правових актів, які регулюють порядок реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові, публіцистичні, довідкові та монографічні видання, які містять узагальнені дані про практику реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин в Київській області.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексним, науковим, монографічним дослідженням проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

вперше:

– сформульовано визначення ОТГ, як спроможного суб'єкту місцевого самоврядування, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або добровільного приєднання територіальних громад до вже утвореної ОТГ відповідно до вимог закону та Методики з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, який має єдиний представницький орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та додатковими бюджетними надходженнями;

– обґрунтовано, що компетенція органу місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин включає предмети відання, повноваження, права та відповідальність, передбачені Конституцією України, міжнародними договорами України, законами України та іншими нормативно-правовими актами, які окреслюють чіткі межі діяльності цих органів у зазначеній сфері, їх конкретні обов'язки, права та наслідки за неналежне виконання покладених на ці органи функцій та завдань;

– визначено, що повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин – це встановлений Конституцією та законами України перелік їх обов'язків по вирішенню земельних питань на відповідній території в інтересах ОТГ та на виконання деяких повноважень держави, реалізація яких забезпечена можливістю прийняття правових актів, а також здійснення інших юридично владних дій;

– доведено, що органи місцевого самоврядування ОТГ реалізують повноваження щодо регулювання земельних відносин шляхом прийняття рішень: при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, при здійсненні планування використання земель, при проведенні благоустрою, при встановленні плати за землю, при розпорядженні землею та при здійсненні контролю за використанням та охороною земель;

– встановлено, що порівняно з органами місцевого самоврядування територіальних громад, які ще не утворили ОТГ, обсяг предметів відання органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних

відносин не змінився, відбулося лише незначне розширення обсягу їх повноважень, що є недостатнім для забезпечення функціонування спроможних громад;

- аргументовано, що до виключних повноважень рад ОТГ у сфері регулювання земельних відносин віднесено прийняття рішень про: утворення старостинських округів в межах території ОТГ; погодження передачі у власність або у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які розташовані на території ОТГ за межами населених пунктів та визнання такими, що втратили чинність, або скасування актів органів місцевого самоврядування територіальних громад, які увійшли в ОТГ у сфері регулювання земельних відносин;

- сформульовані пропозиції до чинного законодавства, спрямовані на удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

удосконалено:

- положення, що межі території ОТГ ще не встановлені, а тому просторові межі здійснення повноважень органами місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин не є чітко визначеними;

- підходи, що при встановленні меж території ОТГ доцільно врахувати практику встановлення меж сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць;

набули подальшого розвитку:

- визначення понять «земельна ділянка», «земельні відносини», «регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ»;

- твердження, що при вирішенні питання визначення та встановлення меж території ОТГ, після визнання її адміністративно-територіальною одиницею, доцільним є розроблення одного виду містобудівної

(землевпорядної) документації, а саме плану ОТГ, який би дозволив комплексно спланувати існуючу та проектну територію ОТГ, як в межах так і за межами населених пунктів, який стане обґрунтуванням для встановлення меж території ОТГ.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що висновки та пропозиції, сформульовані й обґрунтовані у дисертаційному дослідженні, можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення проблем правового регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ, поглиблення знань про правове забезпечення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні, для здійснення відповідних досліджень у галузевих юридичних науках тощо;

- правотворчій діяльності – для забезпечення вироблення відповідних концептуальних засад земельного законодавства та законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування ОТГ, а також розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів;

- правозастосовній діяльності – як науково-прикладні пропозиції і рекомендації при здійсненні органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень у сфері регулювання земельних відносин;

- в освітньому процесі – при розробці та викладанні навчальних дисциплін «Муніципальне право» та «Земельне право», а також при підготовці підручників і навчальних посібників з цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійно виконаним дослідженням, в якому викладено авторський підхід до теоретико-правових та практичних проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин. Основні теоретичні положення та практичні висновки, які складають наукову новизну, обґрунтовані дисертантом самостійно на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання й аналізу 328 відповідних наукових і нормативно-правових джерел. Внесок здобувача до наукових

праць із суміжних тематик, полягає в аналізі сутності повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин, просторових меж їх здійснення, в розкритті організаційно-правових проблем їх реалізації посадовими та службовими особами органів місцевого самоврядування ОТГ, сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації оприлюднено на таких науково-комунікативних заходах: круглий стіл «Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики» (м. Львів, 18 травня 2018 р.); науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (м. Київ, 6 грудня 2018 р.); науково-практична конференція «Забезпечення сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій» (м. Київ, 26 травня 2019 р.); науково-практична конференція «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (м. Київ, 6 грудня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, що включають в себе дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (328 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ ЯК ОБ'ЄКТ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Історико-правовий аспект розвитку регулювання земельних відносин в Україні

Виходячи з об'єкту, предмету та мети даної роботи цей підрозділ розділу 1 ми будемо досліджувати, починаючи з періоду становлення держави на території України. А тому, в даному аспекті ми визначаємо наступну періодизацію розвитку регулювання земельних відносин на території України: 1) Київська Русь, 2) Литовсько-Польська доба; 3) Гетьманщина; 4) у складі Російської імперії; 5) Радянський період; 6) Сучасний період.

Київська Русь

Українське місцеве самоврядування, як інститут публічної влади, на думку більшості дослідників починає свій відлік саме з часів Київської Русі [3, с. 69]. У той час суб'єктом місцевого самоврядування виступали міська громада – віче, та сільська громада – вервь, які об'єднували жителів відповідних населених пунктів (міст або сіл), представляли їх та відповідали за них перед князем, феодалами та іншими громадами [3, с. 72]. Основу їх самоврядування становило право володіння землею, лісами, річками, озерами, право власності на врожай та інші предмети господарства. Однак, ні віче, ні вервь не мало статусу постійно діючого органу публічної влади, оскільки вони скликалися лише за надзвичайних обставин, керувалися звичаєвим правом, а тому не мали чітко визначеного кола питань, які вони могли вирішувати. Це, зокрема, підтверджується Лаврентіївським літописом: *«...И все власти (волости) яко же на думу на веча сходятся, на что же старейшины сдумают, на том и пригороди стануть»* [43, с. 72].

Поземельні відносини часів Київської Русі регулювались списками законів «Руська правда», князівськими уставами і уставними грамотами, судними грамотами, земськими грамотами, кормчими грамотами, візантійськими законами і купчими грамотами, та татаро-монгольськими ярликами.

До першоджерел належить Руська правда, яка мала три редакції коротку, просторову та скорочену. Коротка є найдавнішою і складається з Правди Ярославичів (статтях (ст.) 19–41), Pokону вирного (стаття (ст.) 42) та Уроку мостикам (ст. 43). Вчені вважають, що цей збірник був затверджений не раніше 1054 р. і не пізніше 1072 р. Руська правда відображає державну організацію і давньоруське право періоду становлення феодального ладу і регулює питання власності, володіння та спадкоємства [273]. Просторова редакція Руської правди остаточно склалася у XII столітті, яка містила норми кримінального і спадкового права та визначала правове становище феодалів, вільного люду та холопів [82]. Вона передбачала такі форми землеволодіння, як князівський домен; боярська вотчина; монастирська вотчина; особиста вотчина церковних ієрархів; земля громади; індивідуально-сімейна земельна ділянка; незаселені вільні (державні) землі, верховним та єдиним власником та розпорядником яких виступав великий князь [273, с. 10]. Отже, форма землеволодіння визначалась в залежності від його суб'єкта. Можна припустити, що це було потрібно для встановлення відповідного правового статусу щодо конкретної форми землеволодіння та розміру земельного податку. Так, у ст. 109 цієї редакції було визначено положення про земельний податок: *«А се уроці ротнії: ... от бортьное землі 30 кун бес трії кун, тако же і от ролейное землі, а от свободи 9 кун»* [290]. Просторова редакція також містила норми, спрямовані на охорону землеволодінь (ст. 71): *«аже рознаменаєть борт, то 12 гривен»*; (ст. 72): *«аже межю перетнець бортьную, или ролейную разореть, или дворную тыном перегородить межю, то 12 гривен продажи»* [269, с. 69]. Відзначимо, що положення всіх редакцій «Руської

правди» ще не містили диференційованого підходу у встановленні покарань за порушення меж земель різної належності (княжої, церковної, боярської).

Окремо звернемо увагу на церковне землеволодіння та регулювання поземельних відносин церковною владою. Як відомо із введенням християнства в Київській Русі згідно з уставами та грамотами князів за церквами закріплювалась десята частина від феодалної ренти та інших доходів, а також право на суд. Наприклад, ст. 3 устава князя Володимира Святославича закріплювала десятину: *«И по том летом минувшим, создах цекрковъ святую богородицу и дах десятину к ней во всей земли Рускои княжения от всего суда 10-ьи грош, ис торгу 10-тую неделю, из домов на всякое лето 10-е всякого стада и всякого живота чюдной матери божии и чудному Спасу»* [269, с. 140], а ст. 9 визначала юрисдикцію церковних судів, до яких було віднесено спір подружжя про майно, в тому числі з приводу землі, а також спадкові спори: *«Дал есмь: розпусти, смильное, заставание, умыкание, пошибание, промежи мужем и женою о животе, или о племени, или о сватовстве поимутся, ведство, урекание, узлы, зелье, еретичество, зубоядение, иже отца и матеръ бьют, или сын и дочи бьется, иже стяжаются о задници»* [269, с. 140]. Пуступово перелік цих спорів розширювався, але всі вони підлягали розгляду виключно церковним єпископом без будь-якого втручання з боку князя або його тиунів (посадових осіб): *«А своїм тиуном приказываю церковного суда не обидеть, а с суду давати 9 частей князю, а десятую часть Софии за княжу душу»* [269, с. 252]. Окрім десятини князь міг передавати церквам у власність земельні ділянки, водні об'єкти та навіть цілі села разом із селянами і всіма землями. Так, згідно ст. 7, 8 Смоленської уставної грамоти від 1136 р. вчинив Мстислав Володимирович: *«Село Дросенское со изгои и со землею святей Богородици и епископу и село Ясенское и з бортником, и з землею, и сизгои святей Богородици»*; *«и се есми дал землю в Погоновичах Мойшиньскую святей Богородици и епископу и озера Нимикорская и с сеножатьями, и уезд княж, и на Сверковых луках сеножати и уезд княжъ,*

озеро Колодарское святей Богородици» [269, с. 215]. З означеного випливає, що в обсяг об'єктів поземельних відносин у Київській Русі входили землі (земельні ділянки), села, водні об'єкти, ліса.

Новгородським уставом Великого князя Всеволода «Про церковні суди, людей та мірила торгіві» XIII століття було встановлено, що діти, браття та сестри мають право на спадкування у рівних частинах: *«Иже есть остануться сынове и дщери у каждого человека, братии со сестрами равная часть от своего имени. Иже или сestra девою блуд сътворить, а истыми сведители обличают, таковая да не възмет у братии от имени отечьскаго части. Или братия имени ради лжу составят на сестру, а будет познано дело их лжа, таковой по закону камением да побиен будет»* [269, с. 253]. Зазначене також забезпечувало перехід права власності на вотчинну землю у рівних частинах на користь дітей, братів та сестер померлого.

Вагоме значення у регулюванні поземельних відносин мали судні грамоти, які містили норми кримінального та цивільного права, встановлювали порядок здійснення судочинства князем, єпископом, посадником, намісником, тисячним, вічем (вервью), а також визначали деякі земельні інститути. Так, Новгородська судна грамота установлювала принцип заборони самовільного захоплення землі у випадку спору (ст. 7): *«А кому будет о земле дело, о селе, или о дву, или болии, или менши: ино ему до суда на землю не наезжат, ни людей своїх не насылат, а о земле позвати к суду. А утяжет в земле, ино взяти ему грамота у судьи в земле и в убытке на истца; а от земли судье кун не взятъ»* [269, с. 305], право володіння землею на підставі рішення суду (ст. 12): *«А кто кого утяжет в земле и судную грамоту возьмет, ино ему ехать на свою землю по судной грамоте, да и владеет ему тою землею; а в том пены нет»* [269, с. 305], строки розгляду земельного спору судом (ст. 28): *«А земное орудне судити два месяца, а болти дву месяць не волочити...»* [269, с. 307]. Псковська судна грамота вже поряд з вищевикладеним містила положення про порядок

набуття права володіння пахотною землею за давністю її володіння на підставі показів свідків (ст. 9): *«А коли будет с кем суд о земли о полнеи, или о воде, а будет на той земли двор, или ниви розстрадни, а стражет и владеет тою землею или водою лет 4 или 5, ино тому исцю съслался на сосед человек на 4 или на 5. А суседи став, на коих шлются, да скажут как прав перед Богом, что чист, и той человек которой послался стражет и владеет тою землею или водою лет 4 или 5»* [269, с. 332]. Втім, спір по земельним ділянкам лісу вирішувався лише на підставі грамот, які підтверджують право їхнього володіння (ст. 10): *«О лешеи земли будет суд, а положат грамоти и двои на одну землю, а зайдут грамоти за грамоти, а исца оба возмут межников, да оба изведутца по своим грамотам, да пред господою ставши межником межничество съимут ино им присуждати поле»* [269, с. 332], а також встановлювався особливий статус кормчої землі, яка не підлягала продажу (ст. 72): *«А которому человеку будет кормля написана в рукописанни, и да грамотами владеет земельными учнет или исадскими, а продаст тую землю или (и) сад, или иное что, а доличат того человека, ино ему земля та, или исад, или иное выкупить, а свою крѣмлю покрал»* [269, с. 338].

Візантійським землеробським законом були визначені правила добросусідства між володарями суміжних земельних ділянок (ст. 30): *«Якщо садове дерево росте між двох садів, і його гілка нахилиться, і від неї буде тінь іншому саду, і шкода буде, то господар дерева повинен підрізати гілку: якщо ж сад не насаджений, то хай не підрізає гілок цього дерева»* [26]. Ці положення в подальшому втілювалось в інших правових актах, які регулюють земельні відносини.

Класовий характер розвиненого феодального суспільства у Київській Русі XIV століття відображений в особливій охороні княжих та боярських земель шляхом встановлення значих штрафів за порушення їх меж. Наприклад, на відміну від ст. 34 краткої правди, ст. 72 просторової правди, ст. 18 Білозерської уставної грамоти 1488 р., ст. 4 Двинської уставної

грамоти вже передбачала різні штрафи за порушення меж земель різного статусу: *«А друг оу друга межу переорет или перекосит на одном поле, вины баран; а межи сел межа-тридцать бел; а княжа межа – три сороки бел; а взябы в том нет»* [270, с. 181].

До середини XIV століття місцеве самоврядування ще було представлено існуючою кормчою системою. Водночас, поряд з нею стали з'являтися виборчі органи на місцях – губні та земські (місцеві) хати, які наділялись судовими функціями: *«А разбойные дела им делати судити, и обыскивая, и виноватых по обыску казнити, а исцем управа с разбойниками чинити безволочитно, по нашему Судебнику»* [270, с. 228] та правом на вирішення питань місцевого значення: *«...меж себя управа чинити во всех земских делех..»* [270, с. 229]. Губні хати діяли на території волості або повіту, їх очолював губний староста, який обривався або призначався із бояр або дворян, в останньому випадку це вирішувалось відповідними княжими грамотами. Водночас, введення інституту губних та земських хатів не призвело до ліквідації сотських, пятидесяцьких, десятських, які обирались місцевим населенням для свого представництва.

Особливість положень судебника 1497 р. у сфері врегулюванні земельних відносин полягала у встановленні обов'язку визначати межу сіл, деревень та інших землеволодінь (ст. 61): *«А промежи сел и деревень городити изгороды по половинам; а чьею огородою учинится протрава, ино тому платити, чья огорода. А где отхожие пожни от се лили от деревень, ино поженному государю не городится, городит тот всю огороду, чья земля орана пашня к пожни»* [270, с. 61], посилювала охорону земельної власності князя, бояр та монастирів (ст. 62): *«А кто сорет межу или грани ссечет из великого князя земли боярина и манастиря, или боярской и монастырской у великого князя земли, или боярской или монастырской у боярина...ино того бити кнителием, да истцу взяти на нем рубль. А христиане промежу себя в одной волости или в селе кто у кого межу переорет или перекосит...на том за боран по два алтына и за рану*

присудят...» [270, с. 61], визначенні строку давності по земельним позовам щодо княжих земель 6 років, а для всіх інших в 3 роки (ст. 63): *«А взыщет черной на черном, или поместник на помесчике, за которым земли великого князя, или черной или селской на помесчике, или помесчик на черном и на сельском, ино судити по тому ж за три годы, а далее трех годов не судити. А взыщут на боярине или на монастыри великого князя земли, ино судити за шесть лет, а далее не судити...»* [270, с. 62]. Новизна Судебника 1550 р. проявилась у детальному визначенні порядку родового викупу вотчини та встановленні строку позовної давності в 40 р. (ст. 85): *«...А судити о вотчине за сорок лет; а далее сорока лет вольчичем до вотчины дела нет...»* [270, с. 62]. Вотчина являла собою спадкове земельне володіння у склад якої входила земля, споруди, інвентарь та права на холопів. Вона надавалась князем своїм посадникам, намісникам для забезпечення несення служби. На думку А. Поляка ця норма нанесла серйозного удару по феодалній знаті, оскільки остання вже втрачала переважне право на викуп вотчини у разі її продажу [270, с. 166].

Аналізуючи ці пам'ятки права, ми приходимо до висновку, що у Київській Русі земля перебувала у державній або монастирській (церковній) власності, могла передаватися у вотчину боярам та дворянам, місцевим жителям у володіння головними її розпорядниками були великий князь, дворяни та єпископи. З метою закріплення привілеїв панівних станів та захисту інтересів феодалів вже в цей час було здійснено розподіл форм землеволодіння на різні види. Самостійне общинне освоєння земель на південній Русі припинилось внаслідок вторгнень монгольських кочових племен. Тому для XIV-XV століть дуже характерною була колонізація земель, покинутих під час монгольського нашествя, що здійснювалась з ініціативи місцевих князів. Вони жалували нерозчищені землі своїм васалам для наступної обробки та заселення [287]. За адміністративно-територіальним поділом Київська Русь поділялась на землі: Київську, Чернігівську, Переяславську, Волинську, Галицьку, Полоцьку, Смоленську,

Муромо-Рязанську, Ростово-Суздальську та Новгородську [2]. Останні, поділялися на волості, що складалися з кількох вервей або віче.

На початку XVI століття була утворена Руська централізована держава з центром в м. Москва і поступово українські землі увійшли в орбіту московського самодержавного управління. Найвищу юридичну силу мали царські укази, які були основою для прийняття боярською думою, намісниками, губними та земськими хатами своїх приказів та приговорів у сфері регулювання земельних відносин.

Укази царя за дією в просторі регулювали земельні відносини, як на території всієї Руської централізованої держави, як наприклад, «Указ про відміну кормчих та введення земського самоврядування» 1555 р. [64, с. 37], «Указ про умови родового викупу проданих та заповіданих вотчин» [64, с.44] або «Указ про обмеження права розпорядження вотчинами служивих князів» 1562 р. [64, с. 55], а також в межах окремих місцевостей, зокрема, «Указ про продаж та спадкування порожніх земель в Московському повіті» 1572 р. [64, с. 56] або «Указ про видачу грамот на помісні та порожні землі та «дики поля» службовим людям Українних міст» [64, с. 227], або в межах окремих міст, прикладом якого може слугувати «Указ про ціни на порожні землі в Дмитрові, Рузі та Звенигороді» [64, с. 143].

В цей період була запроваджена система доносів за самовільне тайне використання земель: *«Да хто за собою поместей и вотчин не скажет или скажет, да не сполна, не столько, сколько вотчин и поместей чети за ним в дачах, и хто челобитчик про те утаенные поместья и вотчины обыщет, и те утаенные вотчины и поместья отдать ему безповоротно, взяв лутчее вь его оклад»* [64, с. 80]. Для збереження земель державної власності, які передавались за царськими грамотами службовим особам, був заборонений їх заклад в монастирі: *«во всех городех посацким людем своих посацких дворов и лавок в монастыри вkladу не давати, и в монастыри ж слушкам дворов же и лавок в заклады не закладывати»* [64, с. 121]. Були введені обмеження на передачу, покупку та обмін маєтків та вотчин для жителів

м.Москва: «в Украинных и в Полских городех, на Воронеже, на Елце, на Осколе, в Курску, в Навасили, на Ливнах, в Рылску, в Карачеве, в Болхове, на Орле, во Мценску, на Лебедяни, бояром, и околничим, и думным людем, и столником, и стряпчим, и дворяном московским, и жилицом, и дьяком, и всяких чинов московским людем поместей в тех городах не давать и не выменивать, и вотчин им в тех городех не покупать» [64, с. 177].

Відзначимо роль магдебурзького права у розвитку регулювання земельних відносин в Україні, починаючи з XIV століття, яке надавалось містам. Так, у 1356 р. м. Львову було надано розширене магдебурзьке право, у 1374 р. м. Кам'янець-Подільському, а наприкінці XV століття його отримало м. Київ [84, с. 98]. Упродовж XIV-XV століть у Галичині його отримали ще близько 400 міст [325]. Одним із його джерел було Саксонське зерцало – запис звичаєвого права Німеччини, яке складалось із двох частин «Земське право» та «Ленне право», укладене у період між 1210 – 1234 р. В ньому увага приділялась перешкоджанню самовільного захоплення та обробітку землі [80, с. 159–160], правилам добросусідства та межування: *«Хто садить межеві дерева або кладе межові камні, той должен робити це в присутності того, кому належить земля з іншого боку. Хто обгороджує, повинен гілки від тину звертати в сторону свого подвір'я»* [80, с. 161]. Не дивлячись на безсистемний та казуїстичний виклад його норм, певні елементи регулювання земельних відносин були враховані в подальших правових актах, які діяли на території України.

Отже, в досліджуваній нами період, основними формами володіння землею були князівське або царське (право володіння, користування та розпорядження), вотчинне (право володіння та користування, яке могло обмінюватися, закладатися, спадкуватися), помісне (право володіння та користування на час несення державної служби), оброчне (право володіння та користування на певний час за плату). За видом використання землі поділялись на бортничі (пов'язані з пчеловодством), ролейні (пашня), ямські (для забезпечення виконня ямської повинності), пасовища, сіножаті,

порожні землі («дики поля»), відумерлі (володарі яких померли). За суб'єктами користування вони поділялися на князівські (царські), монастирські (церковні), боярські, помісні, родові, землі черні (смердів, холопів, челяді). На статус використання землі також впливав соціальний статус її володаря в умовах класового феодального суспільства. В зазначений період вже були сформовані основні положення про добросусідство, про охорону земель від самовільного захоплення, про порядок розгляду земельних спорів та строки позовної давності.

Польсько - Литовський період

Приєднання українських земель до Речі Посполитої призвело до нового адміністративно-територіального поділу території України на воєводства (Руське, Белзьке, Подільське, Волинське, Підляське, Брацлавське, Київське, Берестейське та Чернігівське), повіти і землі [119, с. 55] та регулювання земельних відносин польсько-литовським законодавством.

В 1557 р. Великий князь Литовський і король польський Сігізмунд І Август прийняли так званий «Устав на волоки», відповідно до якого проводилась аграрна реформа у великокнязівських маєтках. На підставі цього документу протягом наступних років після його прийняття по всій території держави проводились обміри та розмежування фактичних маєтків та землеволодінь з метою поповнення казни, що отримало назву «волочна поміра». Даний Устав здійснював правове регулювання поземельних відносин в Литві та на українських землях. Згідно артикулу (арт.) 24 цього документу держава зобов'язувалась здійснювати контроль за належним використанням земель відповідно до звичайного виду використання таких земель [302]. На відміну від інших правових документів, які регулювали земельні відносини на українських землях до XVI століття «Устав на волоки» більш детально регламентував процес передачі землі, розміряної на волоки, селянам мешканцям міст, слугам та іншим, самовільне зайняття земель категорично заборонялось. Волочний перебір передбачав розподіл усіх земель на ділянки однакової величини – «волоки» (33 морги, 19,5

десятин), та наділення такими ділянками селян. Повинності були закріплені за волоками, а «зайва» земля передавалась шляхті без усякого відшкодування [141]. Зміст повинностей землеволодільця залежав від якості землі («підлої», «середньої», «доброї») волок. Також була встановлена обов'язкова трипільна система землеробства [293]. Це був один із перших правових актів, який встановлював обов'язок раціонального користування землею.

Статут Великого Князівства Литовського 1529 р. був оснований на положеннях «Руської Правди», польських та литовських судєбниках, а також містив норми стосовно земельного та лісового господарства. Він закріплював окремі повноваження сільської общини по вирішенню земельних питань місцевого значення [77], містив положення про правила добросусідства, зокрема регулювалися питання, пов'язані з деревами, що ростуть на межі земельної ділянки або біля неї, щодо розташування будинку, стіни, рову, колодязю, ями, труби, хліву або нужнику біля її межі, щодо огороження ділянок [42]. Також литовські Статути регламентували земельні відносини щодо використання чужих земельних ділянок (сервітут). Особа мала право проходити (тільки пішки) до своїх угідь (сінокосів, бортней, озер), розташованих на чужих землях і це право могло переходити при продажі землеволодінь чи передачі їх у спадщину. У 1573 р. був прийнятий правовий акт під назвою «*Pacta conventa*», який визначив «принцип анексії» відповідно до якого надра в межах земельної ділянки закріплювались за нею та визнавались її приналежністю [81].

Гетьманщина

Утворення Української козацької держави призвело до чергової зміни адміністративно-територіального устрою українських земель. Воєводства та повіти були замінені полками (Барський, Звягельський, Любартівський, Миропільський, Остропільський, Могилевський, Чигиринський, Білоцерківський, Уманський, Брацлавський, Кальницький, Київський, Переяславський, Кропивнянський, Миргородський, Полтавський,

Прилуцький Ніжинський та Чернігівський) та сотнями, які охоплювали вже порівняно менші території [106, с. 240; 46].

Поземельні відносини в Запорізькій Січі регулювалися нормами звичаєвого права, універсалами, наказами або листами гетьманів, полковників, кошевих атаманів, постановами Військової Ради та канцелярії, правовими актами органів влади Російської Імперії, рішеннями та декретами судів.

З становленням козацької влади після 1648 р. наступив період, який в літературі відзначений «займаншиною», що полягала у заволодінні козаками, міщанами та селянами покинутих панами та шляхтичами земель [98, с. 165]. В результаті на зміну великого феодалного землеволодіння прийшло вільне землеволодіння козаків та дрібне землеволодіння міщан і вільних селян. На початку заснування козацтва мали поширення так звані «печатки», які сприймалися, як накази кошового, що розсилалася по паланкам і складалися з печатки, наклеєної на воску або папері, але їх зміст передавався усно [281, с. 527–539].

Місцеве самоврядування на території війська Запорізького здійснювалося гетьманом, полковниками, кошовими атаманами, Військовою Радою та іншими посадовими особами. Тому, переважну більшість правових актів, які регулювали поземельні відносини становили універсали, накази, ордери та листи гетьманів, полковників, кошових атаманів. Прикладом останніх можуть слугувати: «Універсал Богдана Хмельницького ніжинському полковникові і старшині про припинення захоплень шляхетських маєтностей» [296, с. 111]; «Універсал Богдана Хмельницького про надання Київському Межигірському монастиреві села Чернин» [296, с. 137]; «Універсал Івана Самойловича про підтвердження прав міста Чернигіва та урядовців магістрату на села Петрушин, Свин, Кисилівка, Березянка та Хмельниця, на перевіз через річку Десну, на озера, млини та інші міські володіння» [298, с. 644]; «Універсал Івана Мазепи обывателям места Остра на село Виповзов» [40, с. 164]; «Ордер Коша

Кирила Розумовського про створення комісії для розмежування старосамарських земель з гетьманськими порубіжниками» [81, с.32]; «Наказ Коша про виділення сіножате́й для російських і козацьких команд в дачах Війська Запорізького» [81, с. 62]; «Ордер Коша про заснування хутора колишнім козаком Онуфрієм Латою» [81, с. 86]; «Універсал стародубського полковника Тимофія Олексійовича військовому товарищу Микиті Іволзі на сіножать над річкою Туросною біля села Турівськ» [34, с.890]; «Універсал миргородського полковника Данила Апостола 1707 року, наданого Андрію Білецькому та Ігнату Пугаченку на володіння лісом при Майдуровій долині» [34, с. 903]. Певні адміністративні акти у зазначеній сфері також ухвалювала Військова Рада, як наприклад, «Постанова про збір з поселених на Запорізьких землях посполитих людей на громадські нужди» у 1758 р. [81, с. 46], та уряди сотень, приміром якого є «Запис уряду Власівської сотні щодо прав Шульганя на пасіку Богдана Хмельницького в Чорному лісі» [34, с. 907]. Найвищу юридичну силу мали акти гетьмана та Військової Ради, а тому акти кошового, полкових, сотницьких та інших атаманів повинні були узгоджуватися з першими.

За дією в часі та по колу осіб зазначені правові акти посадових осіб Гетьманщини відносилися до індивідуально-правових, а за юридичним змістом до управлінських, підтвержуючих право на землю, охороняючих право на землю, щодо розпорядження землею та розподілу земельної спадщини, а також змішаних (які регулювали декілька питань одночасно). Земля могла передаватися у власність безоплатно або за кошти, як села Масани і Борщівка, що були передані Павлу Хмельницькому за позичені Богдану Хмельницькому на військові потреби 8 тисяч золотих [298, с. 149], чи у безстрокове користування, про що конкретно зазначалося: «...*все той кгрунта ствержаемъ и льнью того ограничения укрепляемъ, вьчне ствержаемъ...*» [298, с. 767] або у тимчасове користування, як приміром, Універсал Івана Самойловича про надання у використання Київському Печерському жіночому монастиреві сіл Бугаївки і Беркова, розташованих на

річці Стугні, в якому встановлений строк: «...*позволяемъ до часу завьдувати...*» [297, с. 504]. До управлінських актів можна віднести «Універсал Івана Мазепи про відібрання з під-влади Івана Курочки села Домашлин і підпорядкування його Батуринському замку» [297, с. 311], що свідчить про перерозподіл земель, які перебували у володінні та користуванні за рішеннями польських та литовських королів.

Гетьман, кошовий та Військова Рада були одночасно наділені законодавчими, виконавчими та судовими функціями без їх розподілу, але мали їх різний обсяг у досліджуваній нами сфері. Втім, їхні повноваження були обмежені владою царя та органів державної влади Російської імперії. Перш за все це слідує зі змісту «Жалованной грамоты Гетьману Богдану Хмельницькому и всему войску Запорожскому на принятие их в Российское подданство и сохранении их прав и вольностей» від 27.03.1654 р., згідно якої: «...*Также и именей казатцких и земель, которые они имеют для пожитку, отнимати у них и вдов после казаков остальных у детей не велели, а быти им за ними попрежнему*» [140, с. 326]. Однак, гарантовані права на самоуправління та на землі систематично обмежувалися та порушувалися царською владою, що зокрема, стверджується і дослідниками гетьманських земельних універсалів [122, с. 363; 44, с. 53–54]. Так, грамотою від 08.12.1763 р. Катерина II наказала вчинити опис Запорізьких земель та вилучити їх частину під нову Українську лінію з метою утворення Новоросійської губернії [81, с. 79], грамотою від 27.07.1764 р. Катерина II розпорядилася провести розмежування земель Запорозьких і Новосербських по р. Орелі, що завершилось обмеженням козацьких землеволодінь [81, с.84], Указом Сенату від 16.09.1758 р. запорожцям було заборонено входити на Кубанські землі та провадити рибну ловлю на Азовських косах» [81, с.52].

У співвідношенні з адміністративними актами посадових осіб Гетьманщини правові акти Російської імперії мали пріоритет над першими. До такого висновку ми приходимо з огляду на такі факти. Приміром,

вирішуючі прикордонні стосунки війська Запорізького з Новоросійською губернією у 1756 р.: *«Кіш наказав утриматися «от худостей», не чинити шкоди на кордоні, заселяти р. Орель запорозькими хуторами й чекати резолюції російського імператорського двору про землі війська Запорізького»* [81, с. 89-90]. Царським Указом від 15.06.1637 р. була встановлена заборона на продаж та сдачу в найм козацьких земель: *«вперед никому казачьих земель ни продавать, ни покупать, ни здавать, опроче казаков; а старых дачь и продажных земель не поворачивать»* [64, с. 179], а в 1639 р. право воєвод на судочинство було обмежено позовами ціна яких не перевищує 10 карбованців: *«На Орле и в ыных Украинных городех по челобитным всяких людей в ысцовых исках велено судить до десяти рублей; а болиши десяти рублей в тех городех воеводам и приказным людям судить не велено, для того что по государеву указу в болиших исках велено судити на Москве а приказах».* [64, с. 189].

Окрім посадових осіб війська Запорізького розпорядження землями на його території також здійснював царь Російської держави. Примітним є те, що «його величність» міг своїми грамотами передавати у власність та у користування цілі міста, приміром цього слугує «Жалувана грамота царя Петра Олексійовича київському митрополіту Іоасафу Кроковському на вотчини» [34, с. 884] по якій цьому монастирю були передані у вотчину місто Білогородка, місто Трипілья, містечко Моравськ з приналежними селами.

На території війська Запорізького з 1649 р. також діяло Соборне Уложення. В цьому кодифікованому нормативному акті у ст. 231 Глави Х «О суде» вперше було встановлено положення про «писцову межу», яка офіційно визначалась державною владою: *«А будет кто ни будь на государеве или на вотчинникове или помещикове земле писцовую межу испортит и столбы вымечет, или грани высечет или ямы заровняет, или землю перепашет...»* [282, с. 57] та було введено обов'язок при відновлені меж землеволодінь тепер фіксувати це у відповідних письмових книгах

(ст.234): *«И велеть те межи и грани подновити с старожильцы и со окольними людьми при обеих помещиках и при вотчинниках, меж чьими землями те межи и грани учинены, и велеть те межи и грани написать в книги»* [282, с. 58]. Підтвердженням зазначеного є записи про розмежування повітів, волостей та інших землеволодінь, в яких детально, покроково описувалися всі встановлені межові знаки у вигляді крестів, корон, та насипів землі, грані та кордони. Наприкінці в цих записах зазначалися застереження про їх недоторканість та державну охорону: *«...Всякимъ людемъ черезъ тѣ рубежи и межи, какъ въ сей записи описаны, не переступати...А съ которыя стороны ни буди виноватого сыщутъ и воноватому смотря по винѣ наказанье учинити, а лихихъ казнити, чтобъ впередъ воровства и неправды не было...»* [140, с. 202]. Зазначені документи являли собою нормативно-правові акти за якими встановлювались межі адміністративно-територіальних одиниць. Також Соборне Уложення визначало право земельного сервітуту (ст. 241): *«А будет кто свой лес весь расчистит и распашет, а в том его лесу будут чужие озера и сennыя покосы, и ему в те чужие озера или сennыя покосы по тому же не вступатися некоторыми делы, и тех людей, чьи те озера или сennыя покосы, от тех озер и от сennых покосов не отбивать, и дорога им к тем угодым дать»* [282, с. 59]. Стаття 40 цієї Глави безпосередньо стосувалася України: *«А украинских городов детем боярским, которые бьют челом государю в поместье на порожние земли на дикое поле, давать ис порожжих земель из диких поль, которым оклады по чetyреста четвертей, и тем по семдесят четвертей»* [282, с. 78]. Процесуальні норми про атаманів та козаків вміщені у Главі XXIV, згідно з якими козаки були прирівнені до стрільців та звільнені від сплати мита за позовами, ціна яких не перевищувала 12 рублів.

В 1699 р. Петро I заснував в усіх населених пунктах органи місцевого самоврядування у вигляді земських хат для відомства всяких розправних справ: *«Великий государь указал: во всех городах...сел и*

деревень...посадским и купецким и промышленным и уездным людем, для всяких своих мирских росправных и челобитчиковых дел и для сбора доходов выбирать в земские избы меж себя людей добрых и правдивых, кого они похотят...» [67, с. 422], а у 1708 р. він здійснив адміністративно-територіальну реформу, заснувавши Московську, Інгерманландську, Київську, Смоленську, Архангелогородську, Казанську, Азовську, та Сибірську губернії [67, с. 424–427], які поділялися на провінції, а останні на повіти, міста та села. Водночас, територія війська Запорізького адміністративно поділялась на полки та сотні. Таким чином, поза територією війська Запорізького регулювання земельних відносин на місцевому рівні здійснювали гупні і земські хати та воєвода.

Відзначимо, що у 1768 р. був виданий Указ імператриці «Про влаштування всім містам та їх будівлям та вулицям спеціальних планів, по кожній губернії особливо» [285], в якому містилася інструкція з планування та забудови міст і земель міських центрів. Цей документ в подальшому започаткував необхідність розроблення відповідних планувальних документів для кожного міста, а згодом і для всіх населених пунктів.

Спочатку Єкатерина II заснувала на території війська Запорізького малоросійські колегії, яким була надана вся повнота влади: «...*Запорожской Сечи, которая состояла под ведомством гетмана, быть ныне ведомой в сем Малороссийском правительстве...*» [65, с. 817], а 24.08.1775 р. своїм маніфестом вона знищила Запорізьку Січ, як орган публічної влади: «...*Нѣтъ теперѣ болѣе съчи Запорожской въ политическом ея уродствѣ, слѣдовательно же и казаковъ сего имени, мѣсто жилища и угодыя тамошнія оставляемъ мы...перечисляя ихъ по способности къ Новороссійской губерніи...*» [112].

Аналізуючи правові акти, якими регулювались земельні відносини на території війська Запорізького, ми виявляємо, що їх об'єктами були містечка, села (с.), слободи, хутора, землі, ґрунти, ліси, річки та озера. Втім, іноді в універсалах гетьмана Богдана Хмельницького були вміщені норми

про повернення волок колишнім шляхтичам [98, с. 182], які, як ми вже зазначали вище, ще були встановлені в 1557 р. Відзначимо, що міста, містечка та села передавалися разом із усіма землями, ґрунтами, лісами, озерами, річками, дворами, млинами: *«...с ставами, сіножатями, озерами, полями...з арендами вшелякими, так пивними, яко медовими і горілчаними»* [308, с. 184], з правом встановлення повинностей над їх мешканцями, окрім козаків: *«...Однак козаки, в тех селах мешкающие, а в реестръ козацком стоящие, мають быти захованы при всѣх своих козацких волностях»* [57, с.14]. Зазначене також дає нам підстави для судження про те, що на відміну від козаків, землі міщанам та селянам надавалися лише у тимчасове користування і могли бути у будь-який час вилучені та передані іншим особам.

У складі Російської імперії

07.11.1775 р. губні та земські хати були ліквідовані і на всій території Російської імперії були засновані нові органи державного управління відповідно до адміністративно-територіального поділу (губернія, область (провінція), повіт, округа). Губернію очолював генерал-губернатор, який разом із намісним правлінням представляли верховну владу в губернії. На місцевому рівні регулювання земельних відносин покладалось на городничих, бургомістрів та ратманів, а вирішення земельних спорів на магістрат та вищий і нижчий земські суди.

Згадуваний вище «принцип анексії» знайшов своє відображення у Маніфесті Єкатирини II від 28.06.1782 р. відповідно до положень якого право власності на землю поширювалося також на весь її поверхневий простір: *«Право собственности каждого в имени его распространяем и повелеваем разуметь не на одной поверхности земли, ...но и в самых недрах той земли и в водах, ему принадлежащих, на все сокращенные минералы и произращения и на все делаемые из того металы»* [66, с. 404]. Це важливий крок у розвитку земельних відносин, завдяки якому був установлений один

із важливих принципів земельного права – пріоритет права на землю порівняно з іншими об'єктами природи.

Пізніше в 1785 р. Катерина II у жалуваній грамоті містам встановила обов'язок будівництва міст лише виключно за затвердженим планом та «за подписанием руки императорского величества». Цим документом також були визначені правила використання міських земель [272]. Зауважимо, що фактично цими правовими актами була започаткована процедура виготовлення генеральних планів населених пунктів та планів використання земель в залежності від їх призначення, що в подальшому було «успадковано» радянським та сучасним українським земельним законодавством.

З 1842 р. на території України почав діяти Звід законів Російської імперії (Звід законів), який складався з 15 томів. Том 4 «Статути про рекрутські та земські повинності» був присвячений регулюванню земельних відносин [324]. Цей правовий акт, порівняно з попередніми, більш деталізовано регулював земельні відносини, передбачав більшу кількість суб'єктів земельного права та видів цільового використання земель, чітко визначав зміст прав та обов'язків землекористувачів в залежності від виду використання земель, містив норми, спрямовані на охорону земель. Наприклад, при оформленні договору купівлі-продажу помістя, слід було зазначити у тексті назву відповідних населених пунктів, кількість орної та сінокісної землі, лісів та інших угідь та пустоші [277, с. 125]. Отже, з точки зору юридичної техніки Звід законів вже відповідав певним критеріям якості, ясності та мав логічну узгодженість викладення його норм. Цей кодифікований акт вже більш детально визначав сервітутне право [278]. Право угідь у чужих землях встановлювалося у землях приватних осіб і держави, а доказом його підтвердження визнавались писцові книги. Найбільша увага у цьому правовому акті приділена правилам межування земель та складання відповідних планів і польових журналів при його проведенні.

Радянський період

У 1917 р. до влади прийшов революційний уряд, який Декретом «Про землю» [53] відмінив поміщицьку власність на землю без усякого викупу. Вся земля була об'явлена власністю держави і переходила у користування трудящих та була встановлена заборона на будь-яке її відчуження. В подальшому на території України були прийняті Декрет «Про соціалізацію землі» [134] та Декрет «Про відміну права приватної власності на нерухомості в містах» [123].

Водночас у 1917 р. Центральна Рада прийняла III Універсал, яким Україна була проголошена народною республікою та скасовувалося право власності на землі поміщицькі та інші землі нетрудових господарств сільськогосподарського значення, а також на удільні, кабінетські та церковні землі [299]. Згодом 18.01.1918 р. вона прийняла тимчасовий Земельний Закон, згідно з яким управління землями міського користування здійснювалося органами міського самоврядування, а іншими землями – сільськими громадами, волосними, повітовими і губернськими комітетами, в межах їх компетенції. За цим правовим актом землі відводились сільським громадам та товариствам у приватно-трудове користування у чітких розмірах на визначений строк та без будь-якої плати [306]. Після прийняття 27.01.1920 р. Всеукраїнським Революційним Комітетом (ВРК) постанови «Про об'єднання діяльності УСРР та РРФСР» всі декрети і постанови повинні були видаватися у відповідності до декретів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (РРФСР) [199], а тому зазначений закон втратив свою чинність.

З прийняттям Конституції УСРР 1919 р. [90] вищими органами державної влади радянської влади в Україні були установлені Всеукраїнський з'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, ВРК, Рада Народних Комісарів (РНК) (п. 7), а органами радянської влади на місцях були визначені Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів (міські та сільські), їх З'їзди та обрані ними

виконавчі Комітети (п. 18). Однак не зважаючи на ці положення ВРК до середини 1920 р. здійснював правове регулювання земельних відносин в УСРР. Слід підкреслити, що Основний Закон УСРР [3], крім завдання про скасування приватної власності на землю, взагалі не містив положень про регулювання земельних відносин.

На виконання Декрету про землю у 1919 р. Народний Комісаріат Землеробства прийняв постанову «Про розподіл земель у тимчасове зрівняльне користування (інструкція)» (Інструкція) [133]. По суті Інструкція стала нормативною базою для здійснення землевпорядних робіт того часу. Вона визначала порядок планування використання земель (п. 19 Глава II), регламентувала здійснення робіт по розробці проектів щодо розподілення земель в порядку відводу чи загальних проектів розподілення земель у волості або районі (п. 52 Глава II), встановлювала обов'язкове виготовлення картографічних матеріалів при виконанні проектних робіт (п. 56, 63 Глава II), визначала порядок встановлення та зміни меж адміністративного поділу місцевостей (волостей, уїздів, губерній).

Після націоналізації земель у РРФСР, ВРК прийняв у 1920 р. Декрети: «Про землю» [200], «Про націоналізацію всіх бувших скарбових, монастирських, міських і поміщицьких земель» [201] та постанову «Про порядок націоналізації земель для потреб цукрової промисловості» [202], на підставі яких усі казенні землі та землі колишніх дидичів без жодного викупу переходили в користування усього українського трудового народу разом із живим та мертвим сільськогосподарським реманентом. Для реалізації цих заходів була утворена Центральна Українська комісія по націоналізації землі [203], яка розглядала та затверджувала відповідні акти з націоналізації. Цього ж року ВУЦВК було затверджено Положення «Про основні засади організації земельної справи на Україні» [204], яким було передбачено створення при всіх волостях, повітових і губерніяльних виконкомах земельних відділів, на які покладались функції земельного контролю при розподілі земель та здійснення землеустрою. Основною

метою його прийняття було знищення надільного черезполосся, дальнотемелля, дотримання техніки земельного устрою, камеральних та польових робіт при розподілі земель у користування. Однак ці земельні відділи були позбавлені повноважень щодо розпорядження землею.

У 1922 р. ВУЦВК прийняв «Основний закон про трудове землекористування» [125], який встановлював товариський, громадський, дільницький та мішаний спосіб землекористування в земельній громаді (п. 2 Розділ I), вибір або зміна якого вирішувалась на загальних зборах громади (п. 11 Розділ I). На нашу думку важливим нововведенням цього правового акту було положення про те, що: *«Ніхто з трудових землекористувачів не може бути позбавлений землі, крім випадків, прямо зазначених в законі, а розміри, межі і місце знаходження їхніх земельних діляниць можуть бути змінені лише під час землеустрою...»* (п. 12 Розділу II). Вперше з'являється термін «земельна діляниця», хоча і без його визначення. Суперечливим у змісті цього правового акту було положення про право переуступлення прав на землекористування (арт. 19–20), що суперечило декретам про націоналізацію землі. Зазначимо, що на виконання цієї постанови, станом на 1924 р., серед селян було розподілено близько 91,8 % сільськогосподарських земель в Україні [4].

На теренах зазначених правових актів радянської України було прийнято ЗК УСРР 1922 р. [71], який був чинний до прийняття ЗК Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) 1970 р. [72]. Даний кодифікований акт структурно складався з Основних положень, IV Части́н та 227 пунктів. Всі землі в межах УСРР визнавались власністю держави. Землі сільськогосподарського призначення закріплювались за Народним Комісаріатом Землеробства на праві управління. На той час це був систематизований правовий акт, який регулював досить широку сферу земельних відносин. Він детально визначав порядок відводу земель, їх використання, права та обов'язки земельних громад, містив положення про міські та державні землі, досить детально був регламентований порядок

порушення землевпорядної справи. Але, на нашу думку, його особливістю було те, що він ввів положення про обов'язкову реєстрацію земельних ділянок, яке покладалось на Наркомзем та його місцеві органи. Обов'язковій реєстрації підлягали факти набуття, зміни та припинення прав на землю, затвердження землевпорядної документації, встановлення та відновлення меж населених пунктів (п. 10 ст. 199) [71]. В цьому кодифікованому акті поряд з терміном «земля» досить часто застосовувався термін «земельна ділянка», розуміння якого вже було схожим до сучасного, оскільки при її реєстрації, про неї мали зазначатись такі відомості, як місцезнаходження ділянки, кількість землі на ній та будівлі, які на ній розташовані.

У 1925 р. в УСРР була проведена адміністративно-територіальна реформа якою були ліквідовані губернії та був здійснений перехід на трьохступеневу систему управління. Новими одиницями територіального устрою стали округа, район та сільська, селищна, міська рада [208]. В результаті цієї реформи станом на 01.08.1925 р. замість 9 губерній, 102 повітів, 1 989 волостей і 15 696 сільрад, які існували до початку реформи, наприкінці 1925 р. в УСРР було створено 41 округ, 680 районів, 10 314 сільрад, 155 селищних і 70 міських рад, у тому числі 549 національних сільрад і 37 національних селищних рад [310]. Утворення сільрад, селищних та міських рад поставило на порядок денний питання визначення їх меж, у зв'язку з чим 23.10.1925 р. ВУЦВК затвердив постанову «Про земельні розпорядки в смузі міст і містечок» [210], відповідно до якої всі землі, що увійшли в міську смугу й смугу містечок були поділені на категорії земель селитебно-будівельних, громадського користування, спеціального призначення, сільськогосподарського призначення (арт. 2 Розділ І).

Розпорядниками земель в межах територій сільських рад були районові виконавчі комітети, а на сільські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів були покладені лише контрольні функції: *«наглядати за точним додержанням людністю чинних у республіці*

законоположень у справах землевпорядження... сприяти провадженню заходів до встановлення правильної системи землекористування на території сільради» [206, с. 1100–1101]. Водночас, міські та селищні ради були наділені більшим обсягом компетенції у зазначеній сфері і були уповноважені: *«Керувати експлуатацією комунальних земель...Розглядати питання про поширення міських меж»* [207, с. 1120]. Землі єдиного державного фонду знаходились у віданні та розпорядженні Народного комітету земельних ресурсів та його органів. Для уникнення конкуренції повноважень у сфері регулювання земельних відносин 08.04.1925 р. державне майно УСРР було розмежоване на республіканське та місцеве [209].

Конституцією УСРР 1929 р. [91] передбачалося створення Народного комісаріату земельних справ (ст. 42), а до компетенції сільських, селищних, міських рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів було віднесено розв'язання справ, що мають місцеве значення (в тому числі і земельних) для даної території (ст. 63). Більш детально земельні відносини на підставі неї регулювались іншими нормативно-правовими актами. Так, у 1929 р. була затверджена «Інструкція як визначати й відводити земельні ділянки під забудову в містах і селищах міського типу» [79], відповідно до якої відвід земель під забудову у межах міст і селищ міського типу встановлювався в перспективних та остаточних щорічних планах, які затверджували місцеві ради (п. 1). Цей правовий акт був спрямований на упорядкування хаотичної забудови і встановлював гарантії раціонального використання земель для будівництва.

У 1930 р. відбулась чергова трансформація адміністративно-територіального устрою УСРР шляхом ліквідації округ та переходу на двоступеневу систему управління. Планувалося поділити УСРР на округи, розпустити округові виконавчі комітети та встановити 503 окремі адміністративні одиниці [211]. Основною метою цієї реформи було наближення органів влади до населення і перетворення району в ключову

ланку в системі адміністративно-територіального устрою України. Однак такі зміни себе не виправдали і тому у 1932 р. на території УСРР були утворені п'ять областей: Харківська в складі 82 адміністративних одиниць (районів і міст); Київська в складі 100 адміністративних одиниць; Вінницька в складі 71 адміністративної одиниці; Дніпропетровська в складі 54 адміністративних одиниць та Одеська в складі 50 адміністративних одиниць та обласні організаційні комітети [212, арт.1].

Реорганізація системи адміністративно-територіального устрою спонукала у 1931 р. до перегляду компетенції районових виконавчих комітетів, міських та сільських рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. По-перше, міські ради, які мали велике промислове та культурне значення за постановою Президії ВУЦВК могли виділятися в окремі адміністративно-господарські одиниці, підпорядковані безпосередньо центру. В них утворювалися земельний та інші відділи, інспектури. Вони здійснювали контроль за розпорядженням землями всіма міськими та сільськими радами, які були до них приєднані, та могли скасовувати їхні рішення. Наприклад, постановою ВУЦВК від 25.01.1931 р. Криворізька міська рада була виділена в окрему адміністративно-господарську одиницю і до нею була приєднана територія Криворізького району [213]. Втім, всі інші міські ради регулювали земельні відносини лише в межах їх територій та були підпорядковані безпосередньо відповідному районному виконавчому комітету [303, с. 638]. По-друге, була розширена компетенція сільських рад, зокрема, останні тепер могли розпоряджатися землею в межах своєї території, вирішувати земельні спори, затверджувати господарські плани колгоспів, провадити заходи з охорони земель [304, с.602].

Конституція УРСР 1937 р. [92] на відміну від раніше прийнятих вже установлювала дві форми соціалістичної власності в УРСР – державна власність (всенародне добро) та кооперативно-колгоспна власність (власність окремих колгоспів, кооперативних об'єднань) (ст. 5), при цьому

земля, її надра, води, ліси визнавались державною власністю (всенародним добром) (ст. 6), за кожним колгоспним двором гарантувалось право мати в особистому користуванні невелику присадибну ділянку землі (ст. 7), земля за колгоспами закріплювалась в безплатне і безстрокове користування (ст.8), встановлення порядку користування землею та встановлення меж областей, районів та міст було віднесено до відання Верховної Ради УРСР та її органів (ст. 19, 30), було передбачено створення Народного комісаріату УРСР із земельних справ (ст. 48), органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР були визначені ради депутатів трудящих (ст. 72), до відання яких відносилось також вирішення земельних питань. З поміж іншого, ст. 78 цієї Конституції вже передбачала утворення виконавчих комітетів також і в міських, селищних та сільських радах депутатів трудящих.

Після закінчення великої вітчизняної війни з метою встановлення дійсних меж землеволодінь колгоспів у 1945 р. урядом УРСР було прийнято рішення провести обміри їх сільськогосподарських угідь, перелогів, городів, садів, виноградників та сіножатей та інших земель із занесенням відомостей про їх площі до земельних шнурових книг. Результати цих обмірів затверджуватися виконавчим комітетом районної ради депутатів трудящих [218]. Це була перша інвентаризація земель в Україні у післявоєнний період, яка в подальшому стала основою відведення земельних ділянок для відбудови зруйнованих, перебудови існуючих і будівництва нових сіл повністю або частково на нових місцях відповідно до Положення про порядок відведення земельних ділянок під забудову населених пунктів УРСР, затвердженого урядом УРСР у 1945 р. [217]. Підставою для відведення земельної ділянки для забудови села був акт обслідування території для будівництва сільського населеного пункту. Зазначений правовий акт також визначав порядок відведення земельних ділянок в межах сільських населених пунктів для потреб будівництва.

Розвиток міст та селищ УРСР спонукав до розширення їх меж та включення у їх смуги сусідніх територій. У зв'язку з цим Радою Міністрів УРСР 15.06.1955 р. був затверджений Порядок складання, погодження і затвердження проектів планів міст і селищ УРСР [148], відповідно до якого ці проекти затверджувались виключно Радою Міністрів УРСР або виконками рад депутатів трудящих. Забезпечення підготовки вихідних даних для проектів покладалось на виконкоми міських і селищних рад депутатів трудящих, а також відповідні міністерства і відомства УРСР. Відповідно до цього правового акту виготовлялись генеральні плани міст та селищ міського типу УРСР, якими визначались межі населених пунктів.

31.05.1955 р. компетенція міських, районних в місті, селищних та сільських рад депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів у сфері регулювання земельних відносин була уточнена Положеннями: «Про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих Української РСР» [142, с.157–170], «Про селищну Раду депутатів трудящих Української РСР» [143, с.182–192] та «Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР» [144, с. 171–182]. Зазначені Положення були чинними до прийняття Законів УРСР: «Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР» [162], «Про селищну Раду народних депутатів Української РСР» [163] та «Про селищну Раду народних депутатів Української РСР» [164].

У 1965 р. було затверджено Положення про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в УРСР [276, с. 34–36]. Відзначимо, що це був перший правовий акт в УРСР, який детально регламентував порядок встановлення та зміни меж районів, міст, селищ, сіл, а також створення і ліквідації сільських рад, з визначенням переліком документів. Але це Положення вже не передбачало порядку створення і ліквідації міських та селищних рад, а також встановлення чи зміну їхніх меж.

Отже, законотворча діяльність державних органів УСРР у сфері регулювання земельних відносин до прийняття Конституції УРСР 1937 р. [92] характеризувалась нечіткістю визначення їх повноважень та хаотичністю прийняття ними правових актів. Також відсутньою була чітка ієрархія цих актів за юридичною силою. З 1937 р. правова система в УРСР змінилася, відбулася чітка диференціація законодавчих актів, на закони, які приймалися Верховною Радою УРСР, які мали вищу юридичну силу, та Постанови і Укази, якими оформлювались рішення Президії Верховної Ради УРСР. Однак основне управління у галузі земельних відносин здійснювалось РНК, а розподіл земель місцевими радами та їх виконавчими комітетами. Аналіз правових актів, якими здійснювалось регулювання земельних відносин в період з 1917 по 1970 р. дають підстави для висновку, про те, що націоналізація земель, зміна способу економічного виробництва та земельного господарювання, а також виникнення великої кількості нових землекористувачів обумовили необхідність розроблення нової законодавчої бази у цій сфері.

Розвиток земельних відносин у радянському суспільстві та накопичена нормативно-правова база стали фундаментом для розробки та прийняття Основ земельного законодавства СРСР і союзних республік у 1968 р., які вступили в дію з 01.07.1969 р. [124]. Структурно цей правовий акт складався з 12 розділів та 51 статті та мав вищу юридичну силу відносно нормативно-правових актів союзних республік, які регулювали земельні відносини. Він установлював компетенцію Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) в області регулювання земельних відносин, визнавав всі землі в межах СРСР загальнодержавною власністю, встановлював розподіл земель на категорії, визначав землекористувачів, їх права та обов'язки, забороняв оренду землі та закріплював основні засади, в межах яких союзні республіки мають право приймати акти законодавства.

ЗК УРСР 1970 р. [72] продублював основні положення Основ земельного законодавства СРСР і союзних республік [124] та мало чим

відрізнявся від ЗК УСРР 1922 р. [71]. Разом з тим, на відміну від попереднього, цей кодифікований акт вже чітко визначав компетенцію обласних, районних, районних у місті, міських, селищних та сільських рад депутатів трудящих у сфері регулювання земельних відносин. Але, водночас, цей документ не передбачав право оренди землі, свободи вибору форми господарювання для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, такі землі могли надаватися в користування тільки колгоспам і радгоспам. До новел цього кодексу можна віднести поділ земельного фонду країни на 6 основних категорій земель: сільськогосподарського призначення; населених пунктів; промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення; державного лісового фонду; державного водного фонду; державного запасу (ст. 4). Відповідно до цього кодексу сільські, селищні, міські ради депутатів трудящих та їх виконавчі комітети в межах їх територій були наділені повноваженнями щодо розпорядження землями, здійснювати планування використання земель, державний контроль за використанням і охороною земель та ґрунтів, надавати земельні ділянки у користування та вилучати їх, вирішувати земельні спори, відмінати і зупиняти накази та розпорядження керівників підприємств, установ, організацій у зазначеній сфері.

Основний Закон УРСР 1978 р. [93], визначав ті самі форми власності на землю та компетенцію Верховної Ради УРСР у зазначеній сфері що і попередній, втім громадянам вже гарантувалося право на користавуння земельними ділянками для ведення підсобного господарства, садівництва, городництва та індивідуально-житлового будівництва (ст. 13), вперше установлювався обов'язок для всіх землекористувачів ефективно використовувати землю та підвищувати її родючість (ст. 12), найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади УРСР визнавалась Рада Міністрів УРСР (ст. 115), органами державної влади на місцях були обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради народних депутатів (ст. 78).

У 1981 р. було затверджено Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в УРСР [190], яким вперше був визначений перелік всіх адміністративно-територіальних одиниць в УРСР до яких віднесені: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище. Його актуальність полягає в тому, що він обґрунтовує наявність в нашій країні такої адміністративно-територіальної одиниці як сільрада, яка не передбачена Конституцією України [89], але є чинною [295, с. 9; 145].

Розвиток урбанізаційних процесів на території України на початку 80-х років XX століття викликав необхідність більш детального регулювання статусу земель населених пунктів у зв'язку з чим у 1984 р. урядом УРСР було затверджене Положення про землі міст і селищ міського типу УРСР [145]. Цей правовий акт більш детально, порівняно з ЗК УРСР 1970 р. [72], визначив структуру земель міст і селищ міського типу, встановлення і зміну їх меж, регламентував порядок їх планування та відведення у користування. Він містив колізійну норму (п. 25): *«право користування земельною ділянкою переходить до нового власника на підставі документів, що встановлюють право власності на будівлю»* [145], яка знімала суперечності, що виникали при визначенні виду правовстановчого документу, на підставі якого до нового власника будівлі (споруди) переходило права користування земельною ділянкою.

Сучасний період

Регулювання земельних відносин в нашій країні після розпаду СРСР було розпочато 16.07.1990 р. з прийняття Декларації про державний суверенітет України [160], де було визначено, що земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території УРСР, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки. В цьому документі вперше було передбачено, що підприємства, установи та організації, які розташовані на території УРСР повинні вносити плату за використання землі.

ЗК України 1990 р. [73] в основному відобразив більшість положень ЗК УРСР 1970 р. [72], але за цільовим призначенням поділяв земельні ділянки на 7 категорій, крім передбачених раніше, в цьому кодексі були передбачені землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 3). Цей Кодекс вже встановлював передачу земель у довічне успадковане володіння та користування (постійне або в оренду) виключно на підставі рішень рад народних депутатів в межах їх території. Він встановлював принцип платності землеволодіння та землекористування у вигляді земельного податку або орендної плати (ст.35), однак, також не містив нормативне визначення терміну «земельна ділянка». За цим кодексом до відання сільських, селищних, міських рад народних депутатів в межах їх територій належало планування використання земель, передача земельних ділянок у власність для ведення селянського (фермерського) і особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель, садівництва, дачного і гаражного будівництва та у користування (оренду) для всіх потреб (крім земель лісового та водного фонду і сільськогосподарського використання за межами населених пунктів), реєстрація права власності та права користування (оренди) землею, погодження проектів землеустрою, справляння плати за землю, здійснення державного контролю за використанням і охороною земель, вирішення земельних спорів, припинення права власності або користування земельною ділянкою.

Після проголошення України суверенною та незалежною державою було запроваджено проведення земельної реформи, у зв'язку з цим у 1992 р. в ЗК України 1990 р. [73] були внесені ґрунтовні зміни, зокрема, ним були передбачені такі форми власності, як державна, колективна та приватна. Постанова «Про земельну реформу» [189], всі землі УРСР оголошувала об'єктом земельної реформи (п. 1). Здійснення земельної реформи покладалось на обласні, районні, міські, селищні і сільські ради народних депутатів і Раду Міністрів УРСР, які повинні були провести інвентаризацію

земель усіх категорій, визначити земельні ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, погіршення екологічної обстановки, а після встановлення цих фактів вжити відповідних заходів реагування.

Після прийняття Конституції України [89] та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] положення ЗК України 1990 р. [73] в більшій частині суперечили вищезазначеним правовим актам, що стало причиною розробки та прийняття ЗК України 2001 р. [74], який передбачив нову концептуальну ідею регулювання земельних відносин. Основною метою його прийняття було приведення правового регулювання відносин земельної власності у відповідність до Основного Закону України [89].

Перш за все, ЗК України 2001 р. [74] установлював принципи земельного законодавства, чого раніше не було передбачено жодним законодавчим актом. До них відносяться: платність використання землі (ст.206); пріоритетність земель сільськогосподарського призначення (ст.23); поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю всіх суб'єктів земельних відносин; невтручання держави в здійснення суб'єктами земельних відносин своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки (ст. 5). На нашу думку, останній принцип є одночасно і колізійною нормою, яка встановлює пріоритет екологічної раціональності над економічною. Ще одним важливим принципом, який прямо не визначений у цьому кодексі, саме як керівне положення, є принцип слідування земельної ділянки за будівлями і спорудами, які на ній розташовані (ст. 120). Це також підтверджується судовою практикою. Так, у мотивувальній частині постанови від 22.08.2018 р. у справі №539/3192/16-ц Велика Палата Верховного Суду (ВС) зробила правовий висновок, що:

«Визначення правового режиму земельної ділянки перебуває у прямій залежності від права власності на будівлю та споруду, розташовані на цій ділянці і не залежать від волевиявлення третіх осіб» [149]. На відміну від раніше прийнятих кодексів ЗК України 2001 р. [74] закріплює за органами місцевого самоврядування повноваження щодо розпорядження землями, які перебувають у комунальній власності незалежно від місця їх розташування.

Регулювання земельних відносин в Україні здійснюється на підставі Конституції України [89], міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, законів України, чинних Законів та інших актів СРСР та УРСР, Постанов ВРУ, Указів та Розпоряджень Президента України, Декретів, постанов та розпоряджень КМУ, наказів Центральних органів виконавчої влади, розпоряджень місцевих державних адміністрацій, нормативно-правових та інших актів органів та посадових місцевого самоврядування, Рішень Конституційного Суду України (КСУ), Правових висновків Верховного Суду України (ВСУ) та ВС, Практики Європейського Суду з Прав людини. Цей перелік не є вичерпним його ще можна продовжувати, але ми зазначили самі основні джерела земельного права, більш детально розкривати їх зміст ми будемо у наступних розділах даної роботи.

1.2.Теоретико-правові основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ

Об'єктивне розкриття даної теми є не можливим без розуміння сутності та розкриття змісту таких юридичних понять як «земельні відносини», «об'єднана територіальна громада», «міське самоврядування», «органи місцевого самоврядування ОТГ», «регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ».

У ст. 3 ЗК України 2001 р. [74] вміщено положення про те, що: *«Земельні відносини регулюються Конституцією України цим Кодексом, а*

також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами». З цього приводу у науковій літературі зазначають, що вища юридична сила ЗК України 2001 р. над іншими нормативно-правовими актами не може ґрунтуватися лише на положеннях цього ж кодексу [114, с. 147]. Приміром, у частині (ч.) 2 ст. 14 Закону Республіки Беларусь «О нормативных правовых актах» встановлено, що кодекс є системоутворюючим нормативно-правовим актом, який закріплює принципи та норми правового регулювання найбільш важливих суспільних відносин, а тому забезпечує найбільш повне правове регулювання [130]. Однак, Конституція України [89] не містить положень про вищу юридичну силу кодифікованих законодавчих актів, Закон «Про нормативно-правові акти в Україні» в Україні відсутній, а тому, на нашу думку, позиція законодавця про вищу юридичну силу ЗК України 2001 р. [74] є безпідставною.

ЗК України 2001 р. [74] визначає земельні відносини, як суспільні відносини з приводу володіння, користування і розпорядження землею, тобто лише як відносини власності. Це занадто вузьке визначення, яке повністю не відбиває їх сутність та межі. Для того, щоб розкрити їх зміст спочатку необхідно з'ясувати визначення термінів «земля», «землі», «земельна ділянка», «земельна частка (пай)», «земельні ресурси», «грунти», які є об'єктами земельних відносин. Однак, при цьому зауважимо, що земельне законодавство не містить нормативного визначення термінів «земля», «землі», «земельна частка (пай)», «земельні ресурси», «грунти». У Конституції України [89] під терміном «земля» розуміють певну територію, на яку поширюється суверенітет держави (ст. 2), або як об'єкт, що є основним національним багатством, який перебуває під особливою охороною держави (ст. 13–14). Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про охорону земель» [179]: *«Земля – поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, які органічно поєднані та функціонують разом з нею»; «Ґрунт – це природно-історичне, органічно-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком*

найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства, завдяки найціннішій своїй властивості родючості». Поняття «грунт» є вужчим за поняття «земля». По-перше, ці поняття співвідносяться між собою, як ціле і частина, тому, що ґрунт є базовим компонентом землі, а остання є його материнською основою. По-друге, відмінності між ними в тому, що ґрунт крім довжини і ширини ще й має третій вимір – вертикальний: ґрунтовий профіль, в якому зосереджений його біологічний потенціал – родючість [38, с. 67].

У доктрині земельного права ще не вироблений єдиний підхід до визначення понять «земля», «землі». Термін «земля» є загальним і його розглядають у різних значеннях: виробничий ресурс, основний засіб виробництва, предмет праці, просторовий базис для розміщення і розвитку всіх галузей господарства, угіддя, надра, середовище для життя рослин, тварин, мікроорганізмів, людини, територія держави, соціальна інфраструктура, джерело задоволення матеріальних і духовних потреб людини [39, с. 58]. Етимологічно слово «земля» походить від слів «землевласник», «земляк», «поземний», «дільниця», «територія» [59, с. 259]. За юридичним енциклопедичним словником категорія «земля» має цілий ряд значень, а тому може визначатися як: територія держави, об'єкт навколишнього природного середовища, природний ресурс, нерухоме майно, суб'єкт федерального устрою окремих держав [23, с. 322–323].

Приміром, В. Носік визначає поняття «земля», як *«розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду...»* [121]. На нашу думку використання родового поняття «земна кора» є не зовсім коректним. На думку Н. Гавриш у земельному праві термін «земля» більш тотожній терміну «територія», якому властиві кількісні, тобто територіальні просторові характеристики, оскільки остання спочатку обчислюється за

площею, а потім за іншими показниками, зокрема родючістю. Вона вважає, що поняття «земля» може розглядатися в екологічному (природний об'єкт, складова частина довкілля), в економічному (природний ресурс, засіб виробництва) та майновому (об'єкт нерухомості) аспектах [311].

У юридичній літературі також існує думка, що відмінність між поняттями «територія» і «земля» полягають у тому, що територія – більш визначене поняття, яке характеризується однозначно заданим розташуванням, площею, протяжністю, кордонами та включає не тільки землю, а й також об'єкти та засоби виробництва, які нероздільно з нею пов'язані (будівлі, постройки, дороги, населені пункти тощо) [321]. Ми погоджуємося з таким твердженням, оскільки планування території передбачає можливі види використання земель, а відведення земель для містобудівних потреб без розроблення містобудівної документації взагалі заборонено законодавством, єдине виключення становлять землі сільськогосподарського призначення. Тому, поняття «територія» переважно використовується при розробленні більш глобальних актів органів місцевого самоврядування: регуляторних актів, містобудівної документації, проектів встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць тощо. Нормативне визначення терміну «територія» наведено у ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [174], як *«частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси»* (ст. 1) та ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» [185], як *«сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів благоустрою населених пунктів: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій...»* (ст. 1). Виходячи з вищенаведеного ми приходимо до висновку, що поняття «територія» має ширший зміст ніж поняття «земля», та включає останнє в свій обсяг, а тому вони співвідносяться між собою як ціле і частина.

Н. Титова вважає, що об'єктом земельних відносин є землі, як органічний компонент екосистеми, не вилучений з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними ресурсами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо), а термін «земля» *«означає повну відокремлену від природного середовища працею людини частину(масу) речовини»* [290]. Зауважимо, що зазначена позиція є суперечливою і не враховує положень ст. 373, 374 Цивільного кодексу України (ЦК України) [309] та ст. 78 ЗК України 2001 р. [74], які визначають зміст права власності саме на землю, а не на землі.

Тепер проаналізуємо визначення терміну «земельна ділянка» у правовій доктрині України. В. Андрейцев зазначає, що земельна ділянка – це *«територіально-просторова, індивідуально-визначена та юридично відособлена поверхнева частина відповідної категорії земель, включаючи ґрунтовий покрив, межі якої встановлені на місцевості і зафіксовані у земельно-правових документах, що посвідчують їх приналежність на підставі відповідного юридичного титулу власникам чи користувачам...»* [6]. На думку В. Носіка, земельна ділянка – *«це розташована над надрами частина земної поверхні, що є основою ландшафту, нерухома за місцем знаходження, індивідуально визначена в конкретній місцевості за розмірами, цільовим (функціональним) призначенням, встановленими законом, адміністративним актом чи договором правами та обов'язками на неї громадян та юридичних осіб та інших суб'єктів земельного права»* [120, с. 188]. М. Шульга визначає земельну ділянку, як *«частину поверхні земного ґрунту, яка основою ландшафту, має фіксовану площу, межі та місцезнаходження, а також характеризується якісним станом, що відповідає її цільовому призначенню та притаманним їй правовим режимом»* [317]. Також заслуговує на увагу визначення, запропоноване Н.Ільківим: *«земельна ділянка – це частина земель, яка будучи безпосереднім об'єктом земельних відносин, має фіксовану площу, межі, місце розташування, характеризується якісним станом, що відповідає її*

цільовому призначенню та притаманним їй правовим режимом» [78, с. 8]. Нормативне визначення терміну «земельна ділянка» вміщено у ч. 1 ст. 79 ЗК України 2001 р. [74], як частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування та з визначеними щодо неї правами, яка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера. Її формування полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, що передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до ДЗК, що здійснюється під час розроблення документації із землеустрою.

Аналізуючи вищенаведені доктринальні визначення ми можемо виділити такі основні кваліфікуючі ознаки земельної ділянки: частина земель (земної поверхні), встановлені межі, фіксована площа, визначене місце розташування та цільове призначення. Порівнюючи їх з нормативним визначенням ми виявляємо, що у зміст терміну «земельна ділянка» не входять такі ознаки, як фіксована площа та цільове призначення, але є ознака, яка відсутня у доктринальних визначеннях – «з визначеними щодо неї правами». Зауважимо, що ми не погоджуємося з позицією законодавця стосовно того, що земельна ділянка завжди є об'єктом з визначеними щодо неї правами, з огляду на наступне.

По-перше, реєстрації права власності чи права користування громадянина або юридичної особи на земельну ділянку державної або комунальної власності передуює проведення її державної реєстрації у ДЗК, наслідком чого є присвоєння їй кадастрового номера. Саме з цього часу вона набуває статусу земельної ділянки. Лише після цього компетентним органом приймається рішення про її відведення у власність або користування, яке є підставою для реєстрації відповідного речового права на неї у Державному реєстрі речових прав (ДРП) відповідно до ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно» [177]. По-друге, право власності на нерозподілену земельну ділянку або не витребувану земельну частку, що перебувають у колективній власності, яка може

передаватися в оренду сільськими, селищними, міськими радами відповідно до ст. 13 ЗУ «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [173], взагалі не реєструється у ДРП при реєстрації права оренди на них, відповідно до ст. 30 ЗУ «Про державний реєстр речових прав на нерухоме майно» [177]. З цього випливає те, що державна реєстрація земельної ділянки у ДЗК передуює реєстрації права на неї у ДРП, а у випадках, передбачених законодавством, вона може і не здійснюватися. Виходячи з цього, ми приходимо до висновку, що не кожна земельна ділянка має визначені щодо неї права, а тому, ця ознака не є постійною. З огляду на вищевикладене, ми пропонуємо таке визначення поняття «земельна ділянка» – це частина землі, з встановленими межами, фіксованою площею, визначеним цільовим призначенням та місцем розташування. Таким чином, поняття «земля» та «земельна ділянка» у земельному законодавстві України співвідносяться між собою як ціле і частина.

Поряд із зазначеними поняттями у доктрині земельного права також використовується поняття «земельні ресурси». Фахівці природничих наук визначають його, як сільськогосподарські землі та інші земельні ділянки, які використовуються або можуть бути використані при сучасному рівні розвитку продуктивних сил суспільства в різних галузях діяльності людини [20]. Інші вчені під ними розуміють сукупний природний ресурс поверхні суші як просторовий базис розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві [312]. Отже, поняття «земельні ресурси» є вужчим від поняття «земля», воно не має нормативного визначення і переважно застосовується у юридичній літературі.

Наукові праці не містять однозначного визначення поняття «земельні відносини». Його можна знайти у контексті розгляду питань власності на землю, рентних, суспільних, економічних та виробничих відносин, землеустрою і землекористування та управління земельним фондом. Отже,

суть даного поняття обіймає надзвичайно велике коло питань як економічного, так і правового напрямку діяльності. Із принципів земельного законодавства слідує, що земельні відносини мають набагато ширший обсяг та межі реалізації, ніж передбачений ст. 3 ЗК України 2001р. [74]. Так, В.Єрмоленко визначає земельні відносини, як *«суспільні відносини з володіння, користування, розпорядження земельними ділянками, загального обороту, відтворення та охорони земель»* [62]. Однак П. Кулинич вважає вище наведене визначення не зовсім коректним та стверджує, що важливим видом земельних відносин є управління землями, яке включає в себе функції моніторингу, планування використання земель, земельного кадастру, землеустрою та контролю за їх використанням [100, с. 55]. Ми переконані, що така позиція вченого є цілком слушною.

В доктрині земельного права України загальновизнаним є визначення земельних відносин, як відносин, що пов'язані із використанням, охороною та відтворенням земель [114, с. 14]. Однак, на нашу думку, зміст даного визначення, по-перше, не охоплює такий елемент, як розпорядження землею, який належить виключно титульному власнику землі. Також слід звернути увагу на те, що ЗК України 2001 р. [74], на відміну від положень російського законодавства [75, ст. 3] не містить положення про те, що майнові відносини по володінню, користуванню та розпорядженню земельними ділянками регулюються цивільним законодавством. Навпаки, у ч. 1 ст. 9 ЦК України [309] вміщена колізійна норма, згідно якої положення цього Кодексу застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства. Отже, елемент розпорядження землею обов'язково має бути присутнім у визначенні поняття «земельні відносини». По-друге, у зміст земельних відносин повинен входити елемент управління землею.

Аналізуючи земельне законодавство України ми можемо зазначити, що земля (земельні ділянки) є предметом правового регулювання з боку

державних органів та органів місцевого самоврядування, об'єктом обігу (передачі у власність або користування), об'єктом управління (планування, моніторингу, землеустрою, контролю) та охорони. Це свідчить про багатофункціональний характер земельних відносин, основним об'єктом яких вона є. На нашу думку, усі елементи з яких складаються земельні відносини не є відокремленими, вони перебувають між собою у взаємодії та взаємозалежності, тому що тільки так виконується їх інтегральна роль. Земельні відносини не є автономним явищем, вони нерозривно зв'язані з іншими правовідносинами, нормами права та юридичними фактами. Але є певна взаємодія між суб'єктами земельних відносин, яка складає їх зміст (ядро). Їх межі є динамічними і з часом змінюються, і на певних пограничних станах вони трансформуються у конституційні, адміністративні, цивільні, господарські та інші правовідносини, а тому набувають міжгалузевого характеру.

Повне розкриття змісту земельних відносин є неможливим без аналізу їх суб'єктного та об'єктного складу. Суб'єктами земельних відносин в Україні є громадяни, іноземці, біпатриди, особи без громадянства, фізичні особи-підприємці, юридичні особи, іноземні юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, територіальні громади, ОТГ, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, держава Україна, іноземні держави. Їх об'єктами є земля, землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, земельні частки (паї), а також територія адміністративно-територіальних одиниць.

Звертаємо увагу на те, що територіальна громада визнана суб'єктом права на землі комунальної власності, до яких віднесено усі землі у межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності [89, ст. 143; 74, ст. 83; 166 ст. 60]. При цьому, як суб'єкт земельних відносин ОТГ також є розпорядником та користувачем

(орендарем) земельних ділянок, які можуть перебувати у державній, колективній та приватній власності відповідно до законодавства.

Описавши основні риси земельних відносин, ми можемо визначити їх, як врегульовані Конституцією та законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, суспільні відносини щодо використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель, які виникають між громадянами, іноземцями, біпатридами, особами без громадянства, фізичними особами-підприємцями, юридичними особами, іноземними юридичними особами, організаціями без статусу юридичної особи, територіальними громадами, ОТГ, органами місцевого самоврядування, органами державної влади, державою Україна та іноземними державами.

Нормативно основою змісту земельних відносин визначено право власності на землю, однак на доктринальному рівні вважається, що вони охоплюють значно більшу частину суспільних відносин, мова йде про право користування (оренди) землі, планування її використання, охорони та відтворення. В Україні земля перебуває в колективній, приватній, комунальній та державній власності. Хоча колективна форма власності прямо не передбачена Конституцією України [89], але вона існувала ще до її прийняття і тому не може бути скасована.

До права користування землею земельне законодавство відносить право постійного користування земельною ділянкою, право оренди, право земельного сервітуту, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) або для забудови (суперфіцій). Право постійного користування земельною ділянкою – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку [74, ст. 92], право оренди земельної ділянки – це засноване на договорі строкове платне користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для впровадження підприємницької та іншої діяльності. Право оренди може відчужуватися, у

тому числі продаватися на земельних торгах, а також передаватися у спадщину, вноситись до статутного капіталу власником земельної ділянки – на строк до 50 років, крім випадків, визначених законом [74, ст. 93]. Всіх суб'єктів земельних відносин, які мають зареєстроване право користування земельною ділянкою земельне законодавство визначає землекористувачами.

Тепер розглянемо правовий статус органів місцевого самоврядування ОТГ.

Становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні датується з 07.12.1990 р. з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [165], коли вперше за територіальними колективами сіл, селищ та міст закріплювались повноваження щодо забезпечення вирішення питань місцевого значення на відповідній території. Цей Закон ще не визначав територіальну громаду, як суб'єкт місцевого самоврядування, але це було першою спробою трансформувати місцеві ради в органи місцевого самоврядування. Однак цей Закон виходив з дуалізму місцевого самоврядування – місцеві ради мали подвійну природу, вони одночасно були і органами місцевого самоврядування і як органи державної влади. Лише з прийняттям Конституції України [89] місцеве самоврядування отримало своє закріплення на рівні вищого закону держави, а територіальні громади були визнані, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. З цього часу їх існування визнається та гарантується, та вони вважаються утвореними відповідно до закону.

Починаючи з 1991 р. по 2014 р. в Україні було створено близько 12 тисяч територіальних громад, у більш як половини з них чисельність жителів становила менш як 3 тисячі осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, в яких не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, а також відсутні комунальні підприємства. Органи місцевого самоврядування таких громад були не спроможними та практично не могли на належному рівні здійснювати надані їм законом повноваження [97]. У зв'язку з цим

Розпорядженням КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р. [97] була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначила шляхи та способи проведення цих реформ. Зокрема, планувалось проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, утворення спроможних ОТГ та проведення місцевих виборів з врахуванням реформованої системи місцевого самоврядування.

В рамках зазначеної Концепції у 2015 р. прийнятий ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172], згідно якого було розпочато процес утворення ОТГ відповідно до Методики [196]. Законопроектами про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади № 2217а [221] та № 2598 [223] запропоновано установа нові системи адміністративно-територіального поділу України при якій територіальна громада мала стати первинною адміністративно-територіальною одиницею. Втім, ОТГ в цих документах не передбачена, а з цього слідує висновок, що вона є різновидом територіальної громади та проміжною ланкою у процесі реформи децентралізації влади в Україні з метою укрупнення територіальних громад.

Юридично ОТГ утворюється з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про її утворення. Одночасно з цим відбувається передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ, яка визнається їх правонаступником. Це здійснюється за актами прийому-передачі, які затверджуються рішенням ради ОТГ. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їй у власність передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення. Водночас ОТГ це не просто «механічне» об'єднання територіальних громад, оскільки внаслідок такого об'єднання утворюється суб'єкт місцевого самоврядування, який має свої особливі риси, врахування яких є необхідним для визначення їх правового статусу. Перш за все, основною метою цього об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть

здатні самотійно або через органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг своїм жителям з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [157, с. 50–51]. Слід звернути увагу на те, що формально ч. 3 ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування» [166] передбачає право територіальних громад, що добровільно об'єдналися, вийти із складу ОТГ, але цей механізм ще не визначений. Ця позиція законодавця є однозначно незрозумілою, оскільки, по суті, ці територіальні громади вже втратили свою матеріально-фінансову основу та представницькі органи управління, а тому є юридично недієздатними. Також це суперечить концепції про укрупнення громад і надання їм однакового статусу [37]. Тому, на нашу думку, ця норма є колізійною, що з необхідністю потребує законодавчого врегулювання.

Нормативне визначення ОТГ відсутнє, в юридичній літературі наводяться такі його характерні риси: територіальна (її територія поділяється на старостинські округи, її кордони визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, які її утворили), інтегративна (добровільні та вольові дії жителів територіальних громад та рішення їх представницьких органів), інтелектуальна (власна місцева ідентичність кожної громади), матеріальна (майно, права і обов'язки та інфраструктура територіальних громад, які увійшли до ОТГ), фіскальна (місцеві податки і збори до бюджету), спроможність (прямі правовідносини з державним бюджетом) [157, с. 53–54].

Таким чином, ОТГ є спроможним суб'єктом місцевого самоврядування, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або добровільного приєднання територіальних громад до вже утвореної ОТГ відповідно до закону та Методики з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, має єдиний представницький орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та додатковими бюджетними надходженнями. Водночас, міську ОТГ в юридичній

літературі пропонують розглядати, як створену шляхом об'єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальну спільноту, що складається з громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців і вимушених переселенців, має спільну нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, яка безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішує питання місцевого значення, має достатній для самостійного функціонування набір об'єктів комунальної власності, отримує до бюджету громади комунальні та інші податкові надходження та пов'язана соціально-економічними, демографічними, культурними та іншими зв'язками системного характеру [102, с. 10]. Аналізуючи ці визначення ми виявляємо, що вони повністю розкривають всі ознаки ОТГ. Єдиним зауваженням до визначення міської ОТГ є те, що мешканці ОТГ ще не пов'язані між собою культурними зв'язками системного характеру, у зв'язку з тим, що кожна із територіальних громад, яка в нього увійшла, має свою місцеву ідентичність, власну культуру, традиції та історію, а тому інтелектуальний зв'язок між ними ще слабкий [157, с. 53]. Для формування системних культурних зв'язків в ОТГ потрібен тривалий час та спільна праця.

В період часу з 05.02.2015 р. по травень 2020 р. в Україні вже утворено 982 ОТГ до яких входять 4488 сільських, селищних, міських рад [37]. Однак ЗК України 2001р. [74] ще не містить положень про ОТГ як суб'єкта земельних відносин. Законодавство не містить положень про самостійний статус органів місцевого самоврядування ОТГ, які є інституційно утвореними. В юридичній літературі орган місцевого самоврядування визначається, як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і є колективом громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією

метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [124, с. 369]. На нашу думку це вичерпне визначення поняття «орган місцевого самоврядування», в якому визначаючи поняття повністю розкривають обсяг визначуваного поняття та розкривають всю множину його елементів, тому в подальшому ми будемо використовувати це визначення.

Відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172] ОТГ обирає сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову (ст. 8). Відразу зазначимо, що надалі у нашому дослідженні сільські, селищні, міські ради ОТГ ми будемо також визначати радами ОТГ, а сільського, селищного, міського голову, як голову громади. Після набуття повноважень ради ОТГ та голова ОТГ створюють виконавчі органи – виконавчий комітет, управління, відділи. Всі ці органи та посадові особи разом складають структуру органів місцевого самоврядування ОТГ. Юридично, з дня набуття повноважень, їх правовий статус, визначається тими самими нормами законодавства України, що і для інших органів місцевого самоврядування з врахуванням певних особливостей.

Першою спробою окремого законодавчого визначення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин став ініційований урядом проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» № 7118 від 18.09.2017 р. [230]. Ним пропонується внесення змін до ст. 12, 20, 80, 84, 117, 122, 128, 149, 186 ЗК України 2001 р. [74], шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень щодо передачі у власність, користування, а також вилучення земельних ділянок державної власності, які розташовані на території ОТГ. В ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] заплановано внести зміни у ст. 1, передбачивши нормативне визначення терміну «територія територіальної громади» та пп. 1 п. «а» ч. 1

ст. 33, розширивши повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері у сфері регулювання земельних відносин. У п. 2 Перехідних положеннях цього законопроекту зазначено, що: *«Межі території територіальної громади визначаються за затвердженими на час набрання чинності цим Законом проектами формування територій сільських, селищних, міських рад. У разі коли межі території територіальної громади не встановлені за зазначеними проектами, такі межі визначаються відповідно до меж територій суміжних територіальних громад»*. Ці положення, в свою чергу підтверджують, наші твердження, про те, що основою для встановлення меж території ОТГ має стати територія сільради.

Аналізуючи цей законопроект ми в цілому оцінюємо його позитивно, оскільки ним пропонується передбачити додаткові можливості у сфері земельних відносин для органів місцевого самоврядування ОТГ та сприяє утворенню спроможних територіальних громад. Водночас, він має неузгодженості та суперечності із чинним законодавством. По-перше, законопроект передбачає передачу органам місцевого самоврядування ОТГ повноважень щодо розпорядження землями державної власності, як власних, а не делегованих, що суперечить ч. 1 ст. 143 Конституції України [89] і в цьому аспекті ми повністю погоджуємося з Висновком Головного науково-експертного управління [30]. По-друге, ним запропоноване нормативне визначення терміну «територія територіальної громади» у ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166], але, водночас, не передбачено визначення терміну «територія ОТГ», який згадується у запропонованих змінах до ст. 20 та ст. 122 ЗК України 2001 р. [18], а також у чинному законодавстві, що не усуває існуючу прогалину.

Альтернативним є проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин» № 7118-1 від 04.10.2017 р. [231],

метою якого є сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад для формування їх спроможних органів місцевого самоврядування, оптимізація правового регулювання у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Цей законопроект є більш комплексним, оскільки ним пропонується внести зміни до 20 законодавчих актів України. Він дублює положення законопроекту № 7118 [230], але при цьому додатково передбачає передачу земель державної власності, які розташовані на території ОТГ, у комунальну власність відповідної ОТГ. Також, ним пропонується новий вид землепорядної документації – проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж територій територіальних громад, внесення цих відомостей до ДЗК, порядок передачі земель державної власності, які знаходяться за межами населених пунктів, у комунальну власність ОТГ. Втім, враховуючи наявні суперечності чинному законодавству даний законопроект у першому читанні був повернутий на доопрацювання [31].

Отже, повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин окремо визначені лише фрагментарно і тому їх правове становище мало чим відрізняється від органів місцевого самоврядування територіальних громад, які ще не утворили ОТГ.

Особливою посадовою особою, яка наявна в органах місцевого самоврядування ОТГ є староста. Він затверджується радою ОТГ і за ним закріплюється відповідний старостинський округ в ОТГ. Староста працює на постійній основі і за посадою входить до виконавчого комітету ради ОТГ, на нього розповсюджуються обмеження, встановлені законодавством. Порядок організації роботи старости визначається законодавством та Положенням про старосту, яке затверджується радою ОТГ.

Поняття «правове регулювання» від латинського слова *regula* – правило, мірило, спрямовувати, впорядковувати [135, с. 545], розуміється, як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх впорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. В науковій

літературі правове регулювання визначається, як діяльність компетентних державних органів та інших спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на створення, зміну чи скасування правових норм шляхом прийняття нормативно-правових актів [5, с. 75]. Воно забезпечується за допомогою спеціально створеного державного механізму, а головними його складовими є норми права, юридичні факти, власне правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків і санкції [22, с. 715]. На рівні органів місцевого самоврядування правове регулювання земельних відносин здійснюється в основному радами ОТГ шляхом прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, про затвердження програм, документації із землеустрою, містобудівної документації, встановлення місцевих податків та зборів, проведення оцінки земель, бонітування ґрунтів, здійснення благоустрою тощо.

Зазначаємо, що при проведенні даного дослідження ми знаходимося на позиції за якою регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ являє собою визначену Конституцією та законами України, а також рішеннями ради ОТГ, діяльність по прийняттю рішень у сфері управління, використання, розпорядження, охорони та відтворення земель від імені та в інтересах ОТГ, а також на виконання делегованих державних повноважень, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, що знаходяться на території ОТГ. При цьому зауважимо, що діяльність виконавчих органів у цій сфері в основному виконує лише допоміжну роль, тому, що переважна кількість рішень приймається радами ОТГ.

Орган місцевого самоврядування ОТГ, як суб'єкт земельних відносин, здійснюючи регулювання земельних відносин, повинен керуватися не лише принципами земельного законодавства, а також і принципами місцевого самоврядування, податкового, господарського та іншого законодавства, встановленими Конституцією та законами України. До них можна віднести наступні: 1) принцип територіальності, відповідно до якого органи місцевого самоврядування наділені компетенцією вирішувати земельні

питання в межах території відповідної ради, як адміністративно-територіальної одиниці, та територіальної громади; 2) принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами (органи місцевого самоврядування при регулюванні земельних відносин в межах повноважень є самостійними і будь-яке втручання у їх діяльність з боку державних органів є неприпустимим); 3) принцип пріоритету інтересів територіальної громади (органи місцевого самоврядування доцільно, економно, ефективно управляють землями комунальної власності від імені і в інтересах територіальної громади); 4) принцип поєднання місцевих і державних інтересів (виконання делегованих державних повноважень на місцях); 5) підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою; 6) принцип стабільності (зміни до будь-яких елементів місцевих податків та зборів, а також їх встановлення, не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року); 7) принцип доцільності (обґрунтована необхідність вирішення проблеми через прийняття регуляторного акта); 8) принцип ефективності (забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів внаслідок дії регуляторного акта); 9) принцип збалансованості (забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави); 10) принцип прозорості та врахування громадської думки (відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку). Цей перелік можна продовжити, але ми зазначили основні із них.

У науковій літературі відстоюється думка про те, що органи місцевого самоврядування реалізуючи повноваження у сфері регулювання земельних

відносин, виступають у двох статусах, і як рівноправний учасник земельних правовідносин - представник власника землі відповідної територіальної громади, і як суб'єкт владних повноважень [99, с. 39]. Так, А. Мельник зазначає, що суть владних повноважень органів місцевого самоврядування полягає у регулюванні земельних відносин шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на відповідній території [111, с. 86]. При прийнятті рішень, пов'язаних з передачею земельних ділянок у власність чи надання в користування, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника (відповідної територіальної громади) [120, с.223]. Одним із аргументів цієї позиції є постанова Вищого господарського суду України по справі №03/5026/2709/2011, який у своєму рішенні зазначив, що: *«реалізуючи право розпорядження земельною ділянкою, яка перебувала у її власності, рада відповідно до ст. 5 ЗК України має рівні права з громадянами та юридичними особами, з якими вона вступає у відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Тобто при здійсненні повноважень власника землі орган місцевого самоврядування є рівноправним суб'єктом земельних відносин, дії якого спрямовані на реалізацію права розпорядження землею. У цьому випадку, на думку суду, відсутня підпорядкованість одних учасників земельних відносин іншому, яка має місце під час здійснення органом місцевого самоврядування владних управлінських функцій»* [151].

Ми не розділяємо такої точки зору з огляду на наступне.

По-перше, у ч. 1 ст. 169 ЦК України [309] зазначається, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Однак зауважимо на тому, що відповідно до ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] територіальні громади вирішують питання місцевого значення самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Оскільки територіальна громада не

наділена законом дієздатністю безпосередньо розпоряджатися землями комунальної власності, то це здійснюють від її імені та в її інтересах відповідні органи місцевого самоврядування. При цьому, законодавець, а не конкретна територіальна громада, встановлює повноваження та спосіб їх виконання для органів та посадових осіб місцевого самоврядування при регулюванні земельних відносин. Частиною 2 ст. 19 Конституції України [89] установлений спеціально-дозвільний принцип здійснення повноважень для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. По-друге, КСУ у резолютивній частині Рішення від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 зазначив, що: *«Положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України (2768-14) у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу (2768-14) вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, ...треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень»* [238]. КСУ має право здійснювати офіційне тлумачення законів України, а його рішення є остаточними і оскарженню не підлягають. По-третє, орган місцевого самоврядування може відмовити громадянину у наданні дозволу на розробку документації із землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, лише у випадках, прямо визначених ч. 7 ст. 118 ЗК України 2001 р. [74], а якщо такі підстави відсутні, то він зобов'язаний надати такий дозвіл громадянину. Це свідчить про те, що орган місцевого самоврядування не є рівним учасником правовідносин про розпорядженню землями комунальної власності, а є суб'єктом владних повноважень, діяльність якого є чітко регламентованою. По-четверте, у мотивувальній частині постанови від 29.08.2018 р. у справі № 640/9870/16-а ВС зазначив, що міська рада розглядаючи питання затвердження проекту землеустрою і надання у власність земельної ділянки для обслуговування житлового будинку та для ведення садівництва діяла як суб'єкт владних повноважень виконуючи надані йому управлінські функції [152]. В іншій постанові від 24.04.2018 р. у справі №401/2400/16-ц про визнання недійсним рішення

міськради в частині відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою ВС зробив висновок, що: *«Якщо особа звертається до відповідного органу з клопотанням про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, за результатами розгляду якого цей орган приймає відповідне рішення, то в цих правовідносинах відповідач реалізує свої контрольні функції у сфері управління діяльністю, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду»* [153]. А при розгляді справи № 707/1580/15-ц ВС розтлумачив, що за своїм змістом земельний спір, що виник із розпорядження органом місцевого самоврядування землею комунальної власності, є складним і комплексним із правової точки зору, оскільки при прийнятті рішення про передачу земельної ділянки у власність ці органи реалізують право власності на землю територіальної громади, перебуваючи у статусі суб'єкта владних повноважень [150].

При прийнятті рішення щодо розпорядження землями комунальної власності орган місцевого самоврядування ОТГ та відповідна фізична чи юридична особа знаходяться у адміністративних-правових відносинах. Після реєстрації речового права власності або користування на земельну ділянку ці адміністративні відносини між ними трансформуються у цивільно-правові. Отже, органи місцевого самоврядування, здійснюючи повноваження щодо розпорядження землями комунальної власності, виступають лише як суб'єкти владних повноважень і керуються у своїй діяльності спеціально-дозвільним принципом «дозволене лише те, що прямо передбачене законом».

1.3. Формування комунальної власності на землю ОТГ

Комунальна власність є різновидом класифікації права власності по критерію суб'єкта в особі територіальної громади. Визначальним тут є

слово «комунальний», яке походить від латинського слова «communis», що означає спільний, публічний, та слова «communa» – громада [135, с. 110].

Теорія цивільного права розглядає право комунальної власності в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. В об'єктивному значенні його визначають, як сукупність правових норм, що встановлюють належність певних матеріальних благ територіальним громадам села, селища, міста, району в місті та передбачають обсяг їх повноважень щодо розпорядження цими матеріальними благами. В суб'єктивному значенні право комунальної власності – це визначенні правовими нормами правомочності конкретних територіальних громад через місцеві ради відповідного рівня володіти, користуватися та розпоряджатися належним їм майном [305, с. 90].

В Україні комунальна власність була запроваджена разом із введенням інституту місцевого самоврядування при прийнятті Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» [165] у 1990 р. Так у абз. 2 ч.1 ст. 5 цього Закону було визначено, що фінансово-економічну базу місцевого самоврядування становлять: місцеве господарство, комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території. Статтею 7 даного Закону [165] передбачалось, що комунальна власність становить основу місцевого господарства, до неї належить майно, яке передається безоплатно СРСР і УРСР і купується місцевими радами народних депутатів за рахунок належних їм коштів. Повноваження щодо її розпорядження та управління від імені населення адміністративно-територіальних одиниць були закріплені за місцевим радами народних депутатів.

Правовий режим майна комунальної форми власності вперше в Україні був передбачений ЗУ «Про власність» від 07.02.1991 р. [167], який визначив індивідуальну (особиста і трудова), колективну та державну форми власності. До державної власності в УРСР було віднесено загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних

одиниць, яка розумілась, як комунальна власність. Суб'єктами права загальнодержавної (республіканської) власності була держава в особі Верховної Ради УРСР, а суб'єктами права комунальної власності – обласні, районні, міські, селищні, сільські ради народних депутатів. До об'єктів права комунальної власності відносилось майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів, яке необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території.

Формування комунальної власності на землю відбувалось у контексті становлення в Україні інституту комунальної форми власності з особливостями, притаманними землі, як основи життєдіяльності суспільства та економічної основи місцевого самоврядування у процесі проведення земельної реформи. Статтею 3 ЗК України 1990 р. [73] було визначено, що власність в Україні має такі форми: державну, колективну, приватну, які є рівноправними.

05.11.1991 р. КМУ прийняв постанову № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю» [192], якою був затверджений перелік об'єктів державного майна, що передавалось у власність адміністративно-територіальних одиниць. Це дає нам підстави стверджувати, що фактично право комунальної власності в Україні почало здійснюватися із прийняттям цієї постанови, тому що вона визначила об'єктний виділ із загальнодержавної форми власності комунальної власності. Також на формування комунальної власності в Україні вплинули такі постанови КМУ, як «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 10.08.1993 р. № 615 [193], «Про порядок передачі державного майна» від 26.06.1996 р. № 678 [194], «Про передачу майна військових містечок, що перебуває у державній власності, до комунальної власності місцевих органів самоврядування» від 22.10.1996 р. № 1281 [195].

З прийняттям Конституції України [89] комунальна власність стала самостійною формою власності поряд з державною та приватною. Земля, як і інше рухоме і нерухоме майно було визначено як матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, а територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування отримали право управляти майном, що перебуває в комунальній власності. Комунальна власність на землю в Україні формувалась, в першу чергу, для задоволення потреб жителів громади, земля стала однією з матеріальних основ місцевого самоврядування, а тому отримання прибутку не є головною метою її використання. Отже, прийняття Основного закону України [89] стало концептуальною основою формування комунальної форми власності. Однак більше третини його статей суперечили чинному на той час ЗК України 1990 р. [73], тому постало питання про його радикальні зміни, а отже й прийняття низки відповідних законодавчих актів.

Установлене та гарантоване ст. 7 Конституції України [89] місцеве самоврядування, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, потребувало законодавчого регулювання. Таким базовим законодавчим актом став ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р. [166], він визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні та правовий статус комунальної власності. У ньому було наведене нормативне визначення комунальної власності, як право територіальної громади володіти, користуватися і розпоряджатися доцільно, економно, ефективно на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [17, ст. 1].

Формування інституту комунальної власності стало предметом наукових досліджень у правовій доктрині України. Так, І. Бондаренко розглядає комунальну власність, як *систему відносин щодо привласнення та перерозподілу об'єктів, які знаходяться у власності територіальних*

громад» [14], та вважає її інститутом конституційного права. Іншої думки з цього приводу О. Ковалевська, яка зазначає, що комунальна власність – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядженням майном, що належить територіальній громаді на праві комунальної власності, або їх об'єднанням [85]. Водночас, Н. Борсук зазначає, що право комунальної власності це перш за все цивільно-правові відносини, які також регулюються і нормами конституційного права [16, с. 19]. Звідси слідує висновок про те, що право комунальної власності є міжгалузевим інститутом. Її основною рисою є те, що майже всі її об'єкти розташовані на території громади.

Новим етапом формування комунальної власності на землю стало прийняття ЗК України 2001 р. [74], який визначив, що земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності, але при цьому у його перехідних положеннях за фізичними та юридичними особами визнавалось право на землю, яке було набуто за раніше діючим законодавством, в тому числі колективною власністю на землю. Також цим правовим актом був введений інститут спільної власності на землю з визначенням частки кожного з учасників спільної власності (спільна часткова власність) або без визначення часток учасників спільної власності (спільна сумісна власність). Зокрема, суб'єктами права спільної власності на землю можуть бути громадяни, юридичні особи, держава, а на земельні ділянки територіальних громад ними можуть бути районні та обласні ради.

Відповідно до ст. 142 Конституції України [89] суб'єктом комунальної власності на землю є територіальна громада. При цьому ст. 80 ЗК України 2001 р. [74] визначено, що територіальні громади реалізують право комунальної власності на землю безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. З цього приводу В. Носик зазначає, що встановлена у ЗК України 2001 р. модель здійснення права власності на землю шляхом реалізації права комунальної власності, розмежування на місцевості (в натурі) землі на об'єкти права державної та комунальної власності не

повністю узгоджується з положеннями ст. 13–14 Конституції України, оскільки, територіальні громади, по-перше, не визнаються суб'єктами права власності на землю Українського народу, а по-друге, органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами здійснення прав власника на землю від імені Українського народу в межах юрисдикції територіальної громади» [120]. Тому, аналізуючи вищезазначені положення законодавства слід вважати, що органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника землі в інтересах всіх членів територіальної громади. Але власником земель комунальної власності на конкретній території є частина народу України – конкретна територіальна громада або ОТГ.

Як відомо, до введення в дію нового ЗК України 2001 р. [18] розпорядження землями у країні, крім земель колективної та приватної власності, здійснювали ради народних депутатів, оскільки всі вони входили до єдиної системи державних органів, які управляли землями державної власності та здійснювали державний контроль за раціональним використанням земель всіх форм власності. У розмежуванні земель на землі державної та комунальної власності тоді не було потреби. Однак згідно положень цього Кодексу питання розмежування земель набуло важливого значення і ним були визначені основні положення цього процесу. Логічним кроком формування комунальної власності на землю в Україні стало прийняття ЗУ «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 р. [170], який визначив правові засади розмежування земель державної та комунальної 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. Цим законом було унормовано, що розмежування земель держави та комунальної власності здійснюється в межах адміністративно-територіальних утворень – сіл, селищ, міст, районів, областей. Підставою для проведення цих робіт було рішення сільської, селищної, міської ради, а за межами населених пунктів – рішення Ради

міністрів Автономної Республіки Крим, або обласних державних адміністрацій. Розмежування повинно було здійснюватися за проектами, які за замовленням відповідних сільських, селищних, міських рад, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, або обласних державних адміністрацій мали розроблятися державними та іншими землепорядними органами на договірній основі. Розроблені проекти мали погоджуватись та затверджуватись органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених цим Законом. Передбачалось, що встановлення меж земельних ділянок, що розмежовувались, повинно було здійснюватися згідно із затвердженими проектами та закріплюватись межовими знаками в натурі.

У період невизначеності меж земель комунальної власності сільські, селищні, міські ради, керуючись пунктом 12 Перехідних положень ЗК України 2001 р. [74], мали право розпоряджатися землями державної власності в межах населених пунктів. Втрата можливості розпоряджатися землями, які після проведення розмежування перейдуть до державної власності стримувала більшість органів місцевого самоврядування від виконання цих робіт і тому ці роботи не проводились. Держкомзем України вважав основними причинами гальмування процесу розмежування земель відсутність стимулів в організації місцевого самоврядування і об'єктивну відсутність матеріальних ресурсів, які потрібні для проведення розмежування та пропонував визнати ділянками комунальної власності ділянки відведені під певні об'єкти, а також не посвідчувати право комунальної власності відповідним актом [47, с. 39–40].

На жаль процес розмежування земель не було проведено у нашій країні на належному рівні. З прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. [171] втратив чинність ЗУ «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [170], а з 01.01.2013 р. всі землі державної та комунальної власності в Україні

вважались розмежованими. У Перехідних положеннях цього Закону було встановлено, що з 01.01.2013 р. землі державної та комунальної власності розмежовані, тому землями комунальної власності відповідних територіальних громад, вважаються земельні ділянки на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності територіальної громади та/або які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій, а також всі інші землі, які розташовані в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок державної власності» [171]. Отже, якщо сама ідея розмежування земель державної та комунальної власності полягала у наданні можливості державі та територіальним громадам реалізувати їх право власності на землю і посвідчити його відповідними юридичними документами та забезпечити закріплення меж земельних ділянок державної та комунальної власності, меж адміністративно-територіальних утворень, то виникає питання – чому землі державної та комунальної власності без присвоєння кадастрових номерів, площі, місця розташування, категорії земель, цільового використання та назви землекористувача лише в силу закону вважаються розмежованими? На нашу думку, припис про автоматичне розмежування земель суперечить концептуальним засадам здійснення землеустрою та раціонального використання і охорони земель, встановлених земельним законодавством України, а тому він є безпідставним та некоректним.

Таким чином, процес розмежування земель державної та комунальної власності, головною метою якого було, саме встановлення межі між цими самостійними формами власності, закінчився, по великому рахунку, «розмежуванням без встановлення меж».

В Україні відсутній єдиний законодавчий акт, який би регулював питання управління комунальною власністю, хоча були спроби його розробки та розгляду. Так, у 2006 р. до ВРУ був внесений проект ЗУ №1306 «Про право комунальної власності та управління об'єктами права

комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад» [224], основною метою якого було визначення правових основ управління об'єктами комунальної власності. Цим законопроектом було запропоноване визначення терміну «управління» лише, як здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, не включаючи таких кваліфікуючих ознак, як планування, моніторинг та контроль. Він дублював повноваження, які визначені в інших законодавчих актах і містив зайвий нормативний матеріал, а тому був повернутий на доопрацювання. Проектом Закону № 2617 «Про комунальну власність в Україні» 2008 р. [225] були визначені суб'єкти, об'єкти комунальної власності, механізм її управління, підстави її виникнення та припинення. Він містив більш детальний перелік об'єктів комунальної власності (ст.3), ніж передбачений законодавством, передбачав склад об'єктів виключної комунальної власності (ст. 4), який мав встановлюватися статутом або рішенням сільської, селищної, міської ради. Однак він здебільшого дублював положення ЦК України [309], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] і не містив нових норм, направлених на врегулювання проблемних питань, а тому він був відхилений законодавцем.

На нашу думку, прийняття такого закону є недоцільним, оскільки кожен об'єкт, який входить до комунальної власності має свій правовий статус, врегульований конкретним законодавчим актом, а загальні положення про комунальну власність та право комунальної власності достатньо визначено Конституцією України [89], ЦК України [309], ЗК України 2001 р. [74], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166], ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172], іншими законодавчими та підзаконними актами.

З прийняттям ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172] розпочався новий етап формування комунальної власності в Україні. Територіальні громади отримали право об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську ОТГ, утворювати єдині органи місцевого самоврядування,

обирати голову громади та старосту. Утворена ОТГ стає правонаступником всього майна, прав та обов'язків, в тому числі земель комунальної власності територіальних громад, що увійшли або приєднались до неї з моменту припинення повноважень сільських, селищних, міських рад цих територіальних громад незалежно від дати реєстрації права власності на землю у ДРП. З дня набуття повноважень органи місцевого самоврядування ОТГ останні можуть управляти цими землями відповідно до закону.

Також одним із джерел формування комунальної власності на землю ОТГ є передача районними радами районів, у яких утворено ОТГ, із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у комунальну власність таких ОТГ відповідних бюджетних установ, які розташовані на їхній території [33, п. 7]. Хоча про землю тут прямо не зазначено, але враховуючи те, що бюджетні установи передаються з усіма основними засобами, до них входять також нежитлові будівлі, споруди та земельні ділянки на яких вони розташовані, які після реєстрації у ДРП стають комунальною власністю ОТГ.

У 2018 р. із державної до комунальної власності ОТГ було передано понад 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення [54], що дозволило значно збільшити доходну частину місцевих бюджетів в частині плати за землю, цей процес відбувався на виконання розпорядження уряду [137]. Обласні Держгеокадастри проводили інвентаризацію зазначених земельних ділянок в межах визначених перспективним планом формування територій ОТГ, здійснювали їх державну реєстрацію у ДЗК, кожній земельній ділянці присвоювався кадастровий номер. Потім за наказами начальників Головних управлінь Держгеокадастру відповідних областей сформовані земельні ділянки передавались у комунальну власність ОТГ. Ради ОТГ, в свою чергу, приймали рішення про прийняття зазначених земельних ділянок у комунальну власність [248], після чого складався відповідний акт прийому-передачі із зазначення кадастрових номерів, площі, цільового призначення та місця розташування всіх переданих

земельних ділянок. Даний акт підписувався начальником Головного управління Держгеокадастру області та головою громади. Право комунальної власності ОТГ на зазначені земельні ділянки юридично виникало після його реєстрації у ДРП.

Безумовно це вагомий внесок уряду у зміцнення матеріальної бази ОТГ, однак слід підкреслити, що по-перше, більшість земельних ділянок, які були передані у комунальну власність ОТГ вже перебувають у приватній власності, що виключає можливість розпорядження ними в інтересах ОТГ. А по-друге, не всі земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення, які розташовані в межах, визначених перспективним планом формування територій ОТГ, були передані.

01.01.2019 р. набув чинності ЗУ «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» [188], який був покликаний врегулювати прогалини та колізії, пов'язані з розпорядженням землями колективної власності в Україні. Хоча, Конституція України [89], ЗК України 2001 р. [74] визначають, що земля в Україні перебуває у державній, комунальній та приватній власності, водночас це не скасовує права колективної власності на землю, яке було набуто до їх прийняття, у порядку визначеному чинним на той час законодавством, якщо воно підтверджується відповідними правовстановчими документами. Підкреслимо те, що до 01.01.2019 р. відповідно до ст. 13 ЗУ «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [173] сільські, селищні, міські ради могли лише передавали в оренду нерозподілені (невитребувані) земельні ділянки колективної власності, до яких відносились сільськогосподарські та несільськогосподарські угіддя, наприклад господарські шляхи та прогони [154, с. 38]. З 01.01.2019 р. порядок розпорядження сільськогосподарськими

та несільськогосподарськими угіддями був розмежований із встановленням граничних строків.

Ну, по-перше, хотілося би звернути увагу на те, що цим Законом [188] Перехідні положення ЗК України 2001 р. [74] були доповнені п. 21 про те, що: *«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. Зазначений Закон є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на земельні ділянки, сформовані за рахунок земель, які в силу зазначеного Закону переходять до комунальної власності»*. Все, що необхідно зробити для цього органам місцевого самоврядування ОТГ це зібрати документи, які підтверджують юридичний факт припинення конкретного колективного сільськогосподарського підприємства та відсутність у нього правонаступників, у разі якщо таке припинення відбувалось через процедуру банкрутства, потім розробити документацію із землеустрою з метою формування конкретних земельних ділянок, як об'єктів цивільних прав і провести реєстрацію права власності на землю за ОТГ в ДРП. Інша ситуація, якщо у колективного сільськогосподарського підприємства є правонаступники. В цьому разі розподіл таких земель може проводитись за рішенням загальних зборів осіб, яким були виділені земельні ділянки в розмірі земельної частки (паю) під час розпаювання. У разі якщо до 01.01.2025 р. не буде оформлений протокол про розподіл земель, що залишилися у колективній власності у порядку, визначеному цим Законом [191], та не буде поданий на затвердження органу місцевого самоврядування, то вважається, що суб'єкти права колективної власності відмовилися від права колективної власності на землю, а зазначені землі (крім невитребуваних часток (паїв) і сформованих за їх рахунок земельних ділянок, а також нерозподілених земельних ділянок) передаються у комунальну власність в порядку визнання майна безхазяйним, тобто у

судовому порядку. Так, ця процедура є більш проблемною, але вона є одним із механізмів формування комунальної власності на землю ОТГ.

З 01.01.2019 р. загальні збори осіб, яким були виділені земельні ділянки в розмірі земельної частки (паю) під час розпаювання зобов'язані своїм рішенням передати у комунальну власність територіальної громади села, селища, міста, в тому числі ОТГ, на території якої вони розташовані такі землі: деградовані, малопродуктивні, техногенно забруднені сільськогосподарські угіддя, що підлягають консервації, заболочені, під полезахисними лісовими смугами, під водними об'єктами, під господарськими шляхами, прогонами, польовими дорогами, під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна та які передаються до запасу та резервного фонду та інші землі несільськогосподарського призначення [188, ст. 7].

ОТГ також можуть набувати землю у комунальну власність у разі: 1) передачі їм земель державної власності; 2) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; 3) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; 4) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни або іншими цивільно-правовими угодами; 5) набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду; 6) в порядку визнання права на безхазяйну річ; 7) набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду; 9) та в інших, визначених законодавством випадках.

Безумовно, що процес збільшення обсягу комунальної власності ОТГ на землю вимагатиме значних фінансових, матеріально-технічних, соціально-економічних та організаційно-правових ресурсів. Наразі встановлені достатні правові механізми для його реалізації, а інфраструктурна субвенція на розвиток ОТГ, яка надається державою створює додаткові можливості. Плата за землю є складовою частиною місцевого податку на нерухомість, який займає друге місце по формуванню

бюджету ОТГ. Головною метою утворення ОТГ є покращення умов життя її мешканців та рівня надання їм публічних послуг, а це є не можливим без достатнього бюджету.

Висновки до розділу 1

1. Становлення основних інститутів земельного права та розвиток правового регулювання земельних відносин на українських землях відбувався за часів Київської Русі (IX – XIV століття), у Польсько-Литовську добу (початок XIV – початок XVI століття), період Гетьманщини (середина XVII – кінець XVIII століття), у складі Російської імперії (кінець XVIII – початок XX століття), радянської держави (1917 р. – 1990 р.) та триває у сучасний період (з 1990 р.).

Всі основні види використання земель, об'єкти земельних відносин, правила добросусідства, сервітути на землю, особливості розгляду земельних спорів, засади охорони земель були сформовані ще за часів Київської Русі. В цей період на території України виникло місцеве самоврядування в особі віча (міська громада) та верви (сільська громада). Основними розпорядниками земель на території Київської Русі були князь, монгольські хани, бояри, монастирі, місцеві громади, а з часу утворення Руської централізованої держави також цар, сенат, губні та земські хати. До XVI ст. регулювання поземельних відносин носило фрагментарний характер та здійснювалось в різних правових актах без їх розподілу на галузі. З прийняттям «Уставу на волоки», Соборного Уложення, Зводу законів Російської імперії регулювання земельних відносин стало більш системним. Були установлені «принцип анексії» (право на землю включає весь поверхневий простір над та під нею), необхідність розроблення містобудівної документації для планування населених пунктів, складення землевпорядних проектів, планів при відведенні земель, обов'язковість межування земель.

Основними здобутками радянського періоду стали проведення націоналізації земель, формування загальнодержавної власності на землю, введення мораторію на відчуження земель, виключення населених пунктів із переліку об'єктів цивільного обігу. Видатним є установлення системи місцевих рад, як державних органів, що були розпорядниками земель та вирішували всі земельні питання місцевого значення, а також прийняття систематизованих нормативно-правових актів у сфері земельних відносин – ЗК УСРР 1922 р. та ЗКУ 1970 р.

Сучасний період починається з прийняття Декларації про державний суверенітет України, Постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу», ЗК України 1991 р. Його основними рисами є визнання в Україні місцевого самоврядування, утворення органів місцевого самоврядування, установлення принципу платності землекористування, скасування державної монополії на землю, введення інституту приватизації та оренди земельних ділянок. З прийняттям Конституції України у 1996 р. земельне законодавство потребувало відповідних змін, що стало причиною прийняття ЗК України 2001 р., який передбачає нову концепцію регулювання земельних відносин.

2. Визначено понятійно-термінологічний апарат I розділу нашого дослідження. Автором запропоноване розширене коло суб'єктів земельних відносин, наведене власне визначення таких понять, як «регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ» та «земельні відносини». Останні визначено, як врегульовані Конституцією та законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, суспільні відносини щодо використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель, які виникають між громадянами, іноземцями, особами без громадянства, фізичними особами-підприємцями, юридичними особами, іноземними юридичними особами, об'єднаннями громадян без статусу юридичної особи, територіальними громадами, ОТГ, органами місцевого самоврядування, органами державної

влади та іноземними державами. Регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ автором розуміється, як визначена Конституцією та законами України, а також рішеннями ради ОТГ, діяльність по прийняттю рішень у сфері управління, використання, розпорядження, охорони та відтворення земель від імені та в інтересах ОТГ, а також на виконання делегованих державних повноважень, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, що знаходяться на території ОТГ.

3. Формування комунальної власності на землю ОТГ розпочинається з дня набуття повноважень ради ОТГ та голови громади. ОТГ стає правонаступником земель комунальної власності територіальних громад, які у неї увійшли. Додатковими джерелами формування комунальної власності ОТГ є передача районними радами майна із спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст та земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які розташовані за межами населених пунктів Головними управліннями Держгеокадастру областей.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

2.1. Поняття та структура компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин

Слово «компетенція» походить від лат. *competo*, що означає бути здатним [135, с. 111]. За юридичним енциклопедичним словником поняття «компетенція» у більшості випадків вживається як об'єднуюче для понять «предмети відання», «функції» і «повноваження», воно характеризує правовий статус публічно-владного суб'єкта, його права і обов'язки у певній сфері з метою виконання його завдань, що мають просторові, територіальні або інші встановлені рамки [22, с. 388].

Компетенція є поняттям публічного права, яка визначає правосуб'єктність органів держави та органів місцевого самоврядування. Однак у правовій доктрині не існує єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція», а тому його зміст та обсяг не є усталеним. Наприклад, в період царської Росії Том II Зводу Законів Російської Імперії у п. 207 містив термін «Предметы ведомства Главных Начальников Губерний» [279, с. 18], а у п. 179 було зазначено «О правах и обязанностях Председателя Собрания» [279, с. 16], цей кодифікований законодавчий акт ще не використовував термін «компетенція». Його застосування у правових актах, насамперед, пов'язано з становленням радянської влади на території України. У нормативному регулюванні тих часів поняття «компетенція», «предмети відання», «повноваження» використовувались довільно без їх чіткого визначення. Так, у п. 6 Конституції УСРР 1919 р. [90], пп. 22, 30 Конституції УСРР 1929 р. [91] застосовувалось поняття «предмети відання» та перераховувались питання, які підлягали вирішенню відповідним

державним органом. Поряд з предметами відання у ст. ст. 46, 50 Конституції УРСР 1937 р. [92] вже також було вміщено поняття «компетенція». Конституція УРСР 1978 р. [93] одночасно містила терміни «предмети відання» (ст. 72, 76), «компетенція» (ст. 121, 123, 134) та «повноваження» (ст. 118, 127), однак їх застосування було хаотичним. Слід звернути увагу на те, що, приміром, у п. 12. Положення «Про сільську раду» [206], та пп. 10, 18 Положення «Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» [207], затверджені ВУЦВК у 1925 р., в публікаціях на українській мові застосовувалось поняття «компетенція», а на російській «предметы ведения», що дає нам підстави припускати їх тотожність при застосуванні в даних правових актах. Отже, в ті часи законодавець взагалі не приділяв уваги з'ясуванню зв'язків між зазначеними поняттями та особливостями їх змісту.

Розвиток адміністративного права як науки та галузі радянського законодавства поступово призводить до диференціації даних понять та досягнення їх сутності. У радянській юридичній літературі під компетенцією державного органу розумілось закріплене за ним коло завдань, виконання яких складає обов'язок органу, а також коло владних прав, які необхідні йому для здійснення покладених на нього завдань [322, с. 24], як коло та зміст правового впливу, який може здійснюватись складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління [105, с. 54], або як сукупність владних прав та обов'язків [57]. Досить поширеним було розуміння компетенції, як сукупності повноважень (прав і обов'язків) державного, громадського органу або службової особи, що визначається нормативними актами [319, с. 356]. Позиції сучасних науковців з цього приводу також не є однотайними. Так, на думку І. Тулика *«компетенція – це сукупність владних повноважень з вказівкою підвідомчості»* [294, с. 63]. І. Мачульська стверджує, що компетенція є елементом правового статусу, який визначає сукупність встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання

їх основних функцій [109]. Відомий український вчений у сфері адміністративного права А. Аверьянов визначає компетенцію органів виконавчої влади, *«як юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав та обов'язків, тобто державно-владних повноважень»* [1, с. 216].

Досить ґрунтовно питання компетенції досліджувалось російським вченим Ю. Тихомировим, який під нею розуміє комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій [292, с. 23]. Хоча це досить широке визначення, але воно повністю охоплює її зміст. На його думку компетенція складається з компетенційних та супутніх елементів. До перших відносяться предмети відання, як юридично - визначені сфери та об'єкти здійснення, а також повноваження, як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів вчений відносить цілі, як довгострокову нормативну орієнтацію, яка полягає у безперервному вирішенні поставлених та виникаючих задач шляхом здійснення компетенції [311, с. 23]. Інший російський науковець С. Воробьева визначає компетенцію, як сукупність власних повноважень та обов'язків держоргану по реалізації своїх функцій та цілей в межах предметів його відання [21, с.13].

З вищенаведених визначень слідує, що функції, які покладені на органи державної влади та органи місцевого самоврядування трансформуються в їх компетенцію, яка відображається в предметах відання, повноваженнях, правах та відповідальності. Зміст компетенції обумовлений тим, яке місце займає конкретний суб'єкт у механізмі держави або місцевого самоврядування та яка частина задач на нього покладається. Ці поняття знаходяться між собою у системних зв'язках, однак вони відображають різні сторони впливу владного суб'єкта. У юридичній літературі думки з приводу співвідношення між ними різняться. Одні вчені вважають, що

предмети відання включають в себе компетенцію та повноваження [17, с. 9], а інші вважають компетенцію більш загальним поняттям [294, с. 70].

Так, на думку російського вченого С. Братановського базовим об'єднуючим для понять «компетенція», «предмети відання», «повноваження» є предмети відання [17, с. 9]. Останні в юридичній літературі визначаються як сфери суспільних відносин, в яких вправі та повинен діяти суб'єкт [17, с. 7], області суспільних відносин, які законодавством віднесені до компетенції муніципальних утворень, в межах яких суб'єкти місцевого самоврядування можуть приймати певні рішення та здійснювати інші юридичні дії [18, с. 87], межі юрисдикції місцевого самоврядування та сфери суспільного життя, на які розповсюджуються його повноваження [314], справи, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів, а також інші питання, які не входять до компетенції органів держави [3, с. 497], або просторові та змістовні сфери суспільного життя, які є об'єктом впливу певного суб'єкта права [21, с. 13]. Вчений вважає, що предмети відання не передбачають конкретних прав та обов'язків, а лише окреслюють сфери в яких вони можуть виникати. Під компетенцією органу місцевого самоврядування він розуміє систему його повноважень – прав та обов'язків. Виходячи з цього вчений робить висновок, що предмети відання муніципальних утворень поглинають в себе компетенцію [17, с. 22]. На його думку у структуру предметів відання муніципальних утворень входять такі елементи: питання місцевого значення; повноваження органів місцевого самоврядування щодо організації власної діяльності; повноваження органів місцевого самоврядування делеговані державою; права органів місцевого самоврядування на вирішення питань не віднесених до питань місцевого значення; повноваження, які передані по договорах між муніципальними утвореннями [76, с. 18-19]. Однак така позиція, приміром, не узгоджується з положеннями п.п. 1, 3 ст. 1 Федерального закону Росії № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий

между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [132], згідно з якими: *«Предмет ведения Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации (субъектов Российской Федерации)»*.

Протилежної думки з цього приводу український вчений І. Тулик, який зазначає, що згідно ст. 143 Конституції України [89] ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження громади, які обумовлюють зміст предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [294, с. 70]. Під предметом відання вчений розуміє структурний елемент компетенції, який є способом юридичного позначення тих сфер громадського життя, які є предметом владних дій органів місцевого самоврядування [294, с. 80]. Отже, на думку вченого компетенція органів місцевого самоврядування включає в себе предмети відання та повноваження. Інші автори також включають у компетенцію органу його цілі [291, с. 55], задачі, закріплені за ним [103; 323, с. 11], територію діяльності [105, с. 26-27], відповідальність [283]. Однак аналіз юридичної літератури показує, що до основних елементів структури компетенції більшість авторів відносять предмети відання, повноваження, функції та відповідальність. Включення у цю структуру елементу відповідальності є цілком виправданим, тому що це прямо слідує із положень законодавства: *«органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону»* [166, ст. 16].

Ми поділяємо таку точку зору, оскільки вона є найбільш науково обґрунтованою та відповідає положенням законодавства України. Отже, поняття «компетенція» є збірним для понять «предмети відання», «повноваження», «права» та «відповідальність». На нашу думку,

компетенція органу місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин – це предмети відання, повноваження, права та відповідальність, визначені Конституцією України, міжнародними договорами України, законами України та іншими нормативно-правовими актами України, які окреслюють чіткі межі їх діяльності у зазначеній сфері, конкретні обов’язки, права та наслідки за неналежне виконання покладених на ці органи функцій та завдань. До компетенції органів місцевого самоврядування входять всі питання місцевого значення. Аналіз характеру законодавчого закріплення повноважень органів місцевого самоврядування дозволяє виокремити ті питання у сфері регулювання земельних відносин, які становлять їх відповідні предмети відання.

На відміну від України в інших зарубіжних країнах питання місцевого значення визначені нормативно. Так, у Російській Федерації (РФ) питанням місцевого значення присвячена Глава 3 (ст. 14–18) Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ [127], яка містить їх вичерпний перелік, а саме 38 пунктів. У ст. 7 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» 1990 р. визначено 16 питань, вирішення яких віднесено до власних завдань гміни, однак цей перелік не є вичерпним [219]. Закон Литви «О местном самоуправлении» [129] встановлює перелік функцій самоуправління, всього їх налічено 43 (ст. 6). На нашу думку, така практика є ефективною, оскільки вона, навіть загально, дозволяє окреслити основні сфери діяльності органів місцевого самоврядування та протидіє втручання в них органів державної влади.

Під функціями органів місцевого самоврядування в юридичній літературі розуміють основні напрями їх діяльності щодо вирішення завдань місцевого самоврядування та роль, яку вони виконують в системі публічного управління України [3, с. 507]. Для вирішення питань, які віднесені до предметів відання органів місцевого самоврядування та виконання їх функцій останні законодавчо наділяються сукупністю прав та

обов'язків, які в юридичній літературі позначаються поняттям «повноваження» [41; 56, с. 19].

Водночас, правова природа та зміст повноважень різняться у сферах публічного та приватного права. В публічному праві повноваження розглядається, як елемент правового статусу державного органу та органу місцевого самоврядування, якому характерна владність. Тут повноваження є нерозривною єдністю закріплених за органом публічної влади прав та обов'язків. Таке розуміння повноважень бере свій початок ще з радянської адміністративно-правової літератури. Приміром, одна із засновниць цієї теорії Ц. Ямпольська стверджувала, що орган держави не тільки має право, але й зобов'язаний вирішувати покладені на нього завдання, та виходячи з цього, цей тісний зв'язок прав та обов'язків вона означила, як *«правообязанность»* [323 с. 5,9]. Особливо чітко цей зв'язок продемонстрований при конституційному установленні компетенції державних органів для чого використовуються найбільш широкі терміни: *«руководство»*, *«управление»*, *«организация»*, *«объединение»*, *«объединение и направление»*, *«принятие мер»* тощо [322, с. 50]. З цього приводу А.Мицкевич зазначає, що якщо закон містить загальний термін *«руководит»*, *«управляет»*, то ним однаково охоплюються і права і обов'язки органу держави, тому не завжди можливо записати окремо права та обов'язки в законодавстві про органи державного управління. Однак, це не дає підстав для повного ототожнення прав та обов'язків органів держави. Зміст обов'язків безпосередньо виражений в тих задачах, які покладені на орган держави у порядку, передбаченому законом [113, с. 127]. Визначення конкретних можливостей, використання яких залежить від волі органу держави, окреслює зміст його прав [113, с. 128]. Аналізуючи зміст повноважень та баланс прав і обов'язків, що в них входять вчений прийшов до висновку, що права державних органів на відміну від обов'язків потребують більшої конкретизації у законодавчих актах [113, с. 129]. Ми поділяємо таку точку зору, оскільки вона є виправданою при спеціально-

дозвільному принципі діяльності публічних суб'єктів, встановленому Основним Законом України [89, ст. 19].

У сучасній правовій доктрині досі присутня лінія тлумачення повноважень, як системи прав та обов'язків публічного органу, які знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності [56, с. 18; 294, с.81]. Дещо іншої позиції притримується С. Воробьева, яка під владними повноваженнями розуміє можливості суб'єкта здійснювати державну владу через надання йому певного обсягу прав на здійснення владних дій [21, с. 13]. На думку науковця обов'язок не входить до складу повноваження, а є самостійним структурним елементом компетенції. Слід зауважити, що в зазначеній доктринальній ідеї є протиріччя, яке досі ще не було окремим предметом розгляду в юридичній літературі. Перш за все це стосується сутності та характеру взаємозв'язку понять «суб'єктивне право» та «суб'єктивний обов'язок», як елементів повноваження. За енциклопедичним словником *«суб'єктивне право – це закріплена законом і забезпечена державним захистом можливість суб'єктів права діяти (утримуватися від дій) певним чином і вимагати певних дій (утримання від них) від інших зобов'язаних осіб...»* [118, с. 681]. У цивільних правовідносинах дана категорія розуміється, як *«міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин та гарантована державою»* [118, с. 173]. В адміністративному праві під суб'єктивним обов'язком розуміється *«покладена державою і закріплена в правових нормах міра належної поведінки будь-якої особи»* [15, с. 186], а в цивільному, як *«міра належної та необхідної поведінки у правовідносинах, реалізація якої забезпечена можливістю державного примусу»* [118, с. 173], або як *«конкретна форма втілення та прояву об'єктивної необхідності того чи іншого варіанта поведінки особистості, яка отримала правову регламентацію»* [60].

В правовій системі певна дія є або дозволеною, або забороненою, або обов'язковою, або байдужою. Згідно деонтичної логіки таке регулювання

стає можливим завдяки таким прескриптивним висловлюванням, як «дозволено», «заборонено», «обов'язково», які містяться у правових нормах. Деонтичний оператор «обов'язково» виражає сильне позитивне зобов'язання, оператор «заборонено» - сильне негативне зобов'язання, а оператор «дозволено» має слабкий нормативний статус та постає частиною складного оператора «заборонено» («не дозволяється»), який вказує на сильний негативний нормативний статус шляхом заперечення дозволу [23, с. 199]. В нормативних висловлюваннях існують такі деонтичні аксіоми: «якщо дія є обов'язковою, то вона дозволена», «якщо дія заборонена, то вона не обов'язкова», «будь-яка дія не може бути обов'язковою та забороненою одночасно», «будь-яка дія або обов'язкова, або не обов'язкова», «будь-яка дія або дозволена, або заборонена», «якщо дія заборонена, то вона не дозволена», «якщо дія дозволена, то вона не заборонена», «все, що не заборонене, те дозволене» [23, с. 201]. Суб'єктивні права та обов'язки визначають міру даних прескриптивних висловлювань. Їх об'єднує те, що вони встановлюються, санкціонуються та гарантуються державою, а відмінність полягає у тому, що реалізація суб'єктивного права залежить від волі уповноваженої особи, а воля зобов'язаної особи характеризується безумовністю і категоричністю, а тому не враховується, оскільки остання повинна реалізувати свій обов'язок.

Особливість суб'єктивних прав та обов'язків у приватному праві полягає в тому, що вони здійснюються їх носіями для задоволення своїх потреб та придбання майнових і особистих немайнових благ. У більшості випадків міра можливої поведінки уповноваженої особи забезпечена відповідним обов'язком. Це основа цивільних зобов'язальних відносин, яким характерна диспозитивність. Напроти у публічному праві суб'єктивні права та обов'язки реалізуються державними органами та органами місцевого самоврядування не для задоволення їх потреб та інтересів, а перш за все, з метою виконання покладених на них завдань та регулювання поведінки інших осіб. Ми погоджуємося з тим, що саме завдання та функції,

які покладені на публічний орган, визначають зміст його обов'язків перед народом, громадою, які цей орган не може відмовитись реалізовувати. В свою чергу, для того щоб виконати ці обов'язки він наділяється сукупністю владних прав, які мають бути достатніми для реалізації покладених на нього завдань, і ці права можуть ним використовуватися лише в межах закріплених за ним предметів відання. Саме в цьому полягає тісний зв'язок між ними, який виключає їх «злиття». Особливість владних прав полягає в тому, що у публічного органу відсутній вільний розсуд при його реалізації, а наявна лише дискреція, тобто можливість обрати один із передбачених законом варіантів поведінки залежно від конкретних але чітко визначених законом обставин. Однак, з цього випливає висновок про те, що публічний орган не може одночасно мати право та бути зобов'язаним виконувати покладені на нього завдання, оскільки права та обов'язки не тотожні поняття, а перебувають між собою у діалектичній протилежності. Виходячи з цього, є підстави для твердження про те, що повноваження є обов'язком публічного органу, оскільки це прямо випливає зі змісту положень ч. 2 ст. 3 Конституції України [89]: *«утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»*, а власні права йому надаються для забезпечення впливу на поведінку інших осіб шляхом прийняття нормативно-правових та індивідуальних-правових актів.

Не розраховуючи на беззаперечну позицію ми зазначаємо, що повноваження все ж таки більш тяжіють до обов'язків публічного органу виконувати покладені на нього державою завдання та функції, які забезпечені можливістю прийняття правових актів та вчинення інших владних дій на їх виконання. А елемент права (можливості) тут присутній, лише як засіб його реалізації.

Виходячи з цього повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин ми визначаємо, як встановлений Конституцією та законами України перелік їх обов'язків по вирішенню земельних питань на відповідній території в інтересах ОТГ та на

виконання деяких повноважень держави, реалізація яких забезпечена можливістю прийняття правових актів, а також здійснення інших юридично владних дій.

Для обґрунтування цієї позиції ми наведено такі приклади. Відповідно до п.24 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] та ст. 12 Податкового кодексу України (ПК України) [139] ради ОТГ встановлюють місцеві податки і збори. За характером приписів ця норма є імперативною і зобов'язує раду ОТГ прийняти відповідне рішення до 15 липня року, який передує новому бюджетному періоду. Якщо припустити, що це право ради ОТГ, то звідси слідує, що вона може на вільний розсуд або приймати або не приймати рішення про встановлення місцевих податків і зборів. Водночас, у разі його не прийняття будь-який житель ОТГ може звернутися до суду з позовом про визнання такої бездіяльності ради ОТГ протиправною, і вона буде визнана такою без усякого сумніву. Звідси логічно виникає питання, то яке ж це тоді право, якщо його не реалізація може бути визнана протиправною? Як ми вже зазначили вище у суб'єкта права завжди наявний елемент вільного розсуду щодо його реалізації, а у зобов'язаного суб'єкта цей елемент відсутній. У ради ОТГ лише наявний елемент розсуду щодо визначення розміру ставок у рішенні про встановлення місцевих податків і зборів, а не у принциповому питанні його прийняття або не прийняття в установлений законом строк. Інший приклад. Згідно з ст. 18 ЗУ «Про оцінку земель» [175] нормативна грошова оцінка земель в межах населених пунктів проводиться не рідше ніж один раз на 5–7 років, а за межами один раз на 7–10 років, що зобов'язує ради ОТГ приймати рішення про розробку технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок, розробляти її та затверджувати. Своєчасне прийняття таких рішень радами ОТГ є дуже важливим, оскільки нормативно грошова оцінка земель є базою для нарахування земельного податку та орендної плати за користування (оренду) земельними ділянками комунальної власності. Не проведення радами ОТГ нормативної грошової оцінки земель

в установлений законом строк також може бути оскаржене до суду, і така бездіяльність буде визнана протиправною. Зазначене дає нам підстави стверджувати, що проведення нормативної грошової оцінки земель також є обов'язком для рад ОТГ.

Тепер детально розглянемо структуру компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин.

Детальне вираження компетенції органів місцевого самоврядування вміщено у законах України та інших нормативно-правових актах України. Базовим законодавчим актом з цього питання є ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166], який визначає загальну та виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад (ст. 25–26), встановлює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та районних у місті рад (ст. 27–41, 52, 53), перелічує повноваження сільського, селищного, міського голови (ст. 42). Перш за все на себе звертає увагу ст. 25 цього Закону, яка має назву «Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад» та ст. 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад». Зазначимо, що будь-які критерії для розмежування загальної та виключної компетенції у цьому нормативному акті відсутні, що створює перешкоди для його правильного тлумачення. Слушною з цього приводу видається законодавча практика Литви. Так, наприклад, в Законі Литви «О местном самоуправлении» [129] поняття «исключительная компетенция совета управления» визначається, як: *«установленная Конституцией и законами компетенция, которую не может перенять, вмешиваться в нее, какой бы то ни было другой орган самоуправления»* (п. 9 ст. 3), а *«обычная компетенция совета самоуправления»*, як: *«установленная законами компетенция, которую совет самоуправления осуществляет сам или может передать исполнительному органу (органам) самоуправления...»* (п. 10 ст.3). Така позиція повністю узгоджується з реаліями національного законодавства, оскільки жодне з питань, зазначених у ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] не може бути передано сільською,

селищною, міською радою або радою ОТГ іншому представницькому або виконавчому органу місцевого самоврядування.

З диспозиції ст. 26 цього Закону [166] вбачається, що вона містить як прямі повноваження ради: затвердження регламенту ради, утворення і ліквідації постійних та інших комісій ради, утворення виконавчого комітету, обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради, затвердження, скасування актів виконавчих органів ради тощо, так і коло загальних питань, які віднесені до її відання. Насамперед мова йде про п. 34 ч. 1 ст. 26 згідно якого, до виключних повноважень сільської, селищної, міської ради віднесено вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Як ми вже підкреслили вище, земельні відносини це досить об'ємна сфера суспільного життя, однак цей пункт не містить конкретної деталізації повноважень рад ОТГ у зазначеній сфері, тому тут мова йде саме про предмет відання, а не про повноваження, які детально визначені земельним законодавством України.

На думку А. Мельник, якщо розуміти термін «регулювання» як встановлення обов'язкових правил поведінки суб'єкта, то виходить, що регулювання земельних відносин може здійснювати лише представницький орган місцевої ради [111, с. 101]. Але ми не погоджуємося з такими твердженнями, оскільки виконавчі органи ОТГ та голова громади також можуть приймати рішення у сфері земельних відносин, які є обов'язковими для всіх суб'єктів, що знаходяться на відповідній території. Це і розпорядження сільського, селищного, міського голови (коли не утворюється виконавчий комітет), і рішення виконавчого комітету відповідної ради про розробку та затвердження детального плану території.

Компетенція органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин визначена у багатьох нормативно-правових актах, тому для зручності їх дослідження ми проведемо їх класифікацію за основними повноваженнями.

За суб'єктом здійснення вони поділяються на:

1. Повноваження рад ОТГ у сфері регулювання земельних відносин, до основних із них відносяться:

- розпорядження землями ОТГ;
- здійснення землеустрою та координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою [74, ст.173];
- затвердження програм, землевпорядної та містобудівної документації;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства [74, ст. 12];
- розгляд заяв власників земельних часток (паїв) щодо виділення їм в натурі (на місцевості) земельних ділянок [173, ст. 9];
- передача в оренду земельних ділянок та невитребуваних земельних часток (паїв) колективної власності [173, ст. 13, 14-1];
- проведення оцінки земель незалежно від форми власності [175, ст. 5];
- встановлення місцевих податків і зборів та пільг по їх сплаті [139, ст.12];
- встановлення програм та правил з питань благоустрою на території відповідної ради [185, ст. 10].

2. Повноваження голови ОТГ у сфері регулювання земельних відносин. Сільський, селищний, міський голова, обраний ОТГ, або голова громади, є головною посадовою особою в ОТГ, до його повноважень у зазначеній сфері відносяться наступні:

- виконання функцій виконавчого органу сільської ради у територіальній громаді, що увійшла до ОТГ, після завершення повноважень сільського голови, який їх здійснював одноособово, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою персонального складу її виконавчого комітету [172, ст. 8];

- підписання рішень ради та її виконавчого комітету [166, ст. 42];
- скликання сесій ради, засідань її виконавчого комітету, внесення пропозицій та формування їх порядку денного і головування на цих засіданнях [166, ст. 42];
- забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного розвитку, місцевого бюджету та інших цільових програм з питань місцевого самоврядування [166, ст. 42];
- видання розпоряджень у межах повноважень [166, ст. 42];
- зупинення рішення сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету [166, ст. 59].

Виявляється, що повноваження голови громади в основному носять організаційно-розпорядчий характер. Лише в період часу після завершення повноважень сільського голови, який одноособово здійснював функції виконавчого органу, до затвердження радою ОТГ, персонального складу її виконавчого комітету, голова громади наділений всією повнотою повноважень у сфері регулювання земельних відносин, які згідно законодавства закріплені за виконавчими органами ради. Отже, голова громади реалізуючи свої повноваження також виконує управлінські функції у сфері регулювання земельних відносин на території ОТГ.

3. Компетенція виконавчих органів рад ОТГ у сфері земельних відносин. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад поділяють на власні (самоврядні) та делеговані. Власні (самоврядні) повноваження – це в основному підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень і проектів різноманітних місцевих програм та забезпечення повсякденних потреб та інтересів територіальної громади у сфері земельних відносин, вони виконуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Делеговані повноваження включають питання організації, забезпечення та контролю у сфері земельних відносин, їх здійснення пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях та випливає з принципу субсидіарності, передбаченого Європейською Хартією

місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 4) [61]. Окремо слід звернути увагу на те, що при делегуванні повноважень органів виконавчої влади виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, вони не виключаються із їх компетенції, а лише передаються на визначений строк або безстроково, але в будь-якому разі вони можуть бути законом повернуті назад. З цього приводу в юридичній літературі зазначається, що більшість делегованих повноважень, визначених Главою 23 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», реалізуються саме в інтересах відповідної територіальної громади, а тому законодавче розмежування їх на самоврядні та делеговані є лише умовним. Правові акти, які приймаються на їх виконання все одно вирішують питання місцевого значення [155, с. 69]. І. Тулик також вважає, що деякі з власних та делегованих повноважень збігаються за своїм змістом [294, с. 87]. Отже, виконавчі органи рад ОТГ, крім самоврядних повноважень, які їм надані для вирішення питань, що віднесені до їх предметів відання, також наділені повноваженнями для вирішення питань, що входять у компетенцію органів виконавчої влади, а тому вони є їм підконтрольними. Різниця між ними полягає в тому, що рішення виконавчого комітету з питань, віднесених до делегованих повноважень, не можуть бути скасовані відповідною радою.

До основних повноважень виконавчих органів рад ОТГ у сфері регулювання земельних відносин законодавство відносить такі:

- проведення демонтажу огорож у прибережних захисних смугах уздовж річок, водосховищ, ліманів, морів, у внутрішніх морських водах та інших водних об'єктах [74, ст. 61, 62];
- здійснення організації та контролю за розробленням містобудівної документації в установленому законодавством порядку [174, ст. 17];
- визначення територій для містобудівних потреб, розроблення та затвердження детальних планів території у випадках, визначених законодавством [186, ст. 12];

- забезпечення виконання місцевих програм та здійснення заходів з благоустрою населених пунктів [185, ст. 10];

- підготовка і внесення на розгляд ради ОТГ пропозицій щодо встановлення ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, проектів місцевих програм охорони довкілля, пропозицій про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

- забезпечення справляння плати за землю в межах території ради ОТГ;

- здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, за використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, а також відтворенням лісів, вирішення земельних спорів у порядку, передбаченому законом [166, ст. 33].

Законодавство не розмежовує повноважень виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, ради ОТГ але водночас, виконавчому комітету дозволяється розглядати та вирішувати питання, які віднесені Законом [166] до відання виконавчих органів ради. В свою чергу сільські, селищні, міські ради та ради ОТГ можуть приймати рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, визначених законодавством. На практиці це здійснюється шляхом прийняття відповідною радою рішень про затвердження положень про відділи та управління.

Так, відповідно до п. 2.3. Положення про відділ земельних відносин виконавчого апарату Немирівської міської ради [262], у сфері земельних відносин відділ відповідно до покладених на нього завдань здійснює: аналітичний облік використання земельних ресурсів Немирівської міської ОТГ, відповідно до оформлених правовстановлюючих документів на земельні ділянки та забезпечує створення відповідної електронної бази

даних; підготовку проектів договорів про використання територій та земельних ділянок та розрахунків сум орендної плати для їх оформлення відповідно до прийнятих рішень Немирівської міської ради; аналізує документацію із землеустрою, подану на розгляд Немирівської міської ради та готує відповідні пропозиції; здійснює відповідну аналітичну роботу з підрозділами Державної фіскальної служби, Держгеокадастру для забезпечення надходжень від плати за землю; щорічний перерахунок орендної плати по діючим договорам оренди відповідно до прийнятого регуляторного акту та готує необхідні додаткові угоди.

Відповідно до п. 2.2. Положення про відділ земельних відносин виконавчого апарату Фурсівської сільської ради [247], відділ відповідно до покладених на нього завдань: бере участь у роботі постійної діючої комісії сільської ради з питань регулювання земельних відносин на території громади; веде реєстр землекористувачів, яким надані земельні ділянки у користування та у власність; готує проекти рішень сільської ради з земельних питань та подає їх на розгляд постійної комісії сільської ради з питань регулювання земельних відносин; здійснює оформлення договорів оренди землі, внесення в них змін та доповнень, готує пропозиції відносно розмірів орендної плати; здійснює контроль за використанням та охороною земель комунальної власності, дотриманням земельного та екологічного законодавства; бере участь у вирішенні земельних спорів.

Отже, аналізуючи вищенаведені повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ ми приходимо до висновку, про те, що законодавство не передбачає більшого обсягу повноважень у сфері регулювання земельних відносин для виконавчих органів рад ОТГ. Єдиним виключенням є те, що виконавчий комітет може визнавати такими, що втратили чинність або скасовувати рішення, які були прийняті виконавчими рад, які увійшли в ОТГ.

За характером здійснення повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ поділяються на такі.

1. По вирішенню питань адміністративно-територіального устрою:

- розроблення документації із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж села, селища, міста, району в місті;
- утворення старостинських округів та закріплення їх за старостами;
- утворення районів в містах.

2. У сфері планування використання та охорони земель:

- розроблення та затвердження містобудівних програм, генерального плану, плану зонування та детального плану населеного пункту [174, ст. 17];
- затвердження програм меліорації земель адміністративно-територіальних одиниць [169, ст. 18];
- розроблення документації із землеустрою: щодо організації і встановлення меж природно-заповідного фонду; щодо впорядкування території для містобудівних потреб; для забезпечення еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; щодо впорядкування території населених пунктів;
- розроблення Програм та Положень про використання та охорону земель на території відповідної ради.

3. У сфері забезпечення благоустрою:

- затвердження місцевих програм та правил благоустрою;
- створення органів і служб для забезпечення здійснення благоустрою та визначення їх повноважень [185, ст. 10].

4. При здійсненні землеустрою:

- розроблення та затвердження проектів землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв); відведення земельних ділянок; технічна документація із землеустрою: щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості); щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), щодо поділу та об'єднання земельних ділянок; щодо інвентаризації земель [168, ст. 46, 49–57];

– зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності, які розташовані у межах населеного пункту [74, ст. 20].

5. У сфері встановлення плати за землю:

– розроблення та затвердження технічної документації щодо проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель, економічної оцінки земель та бонітування ґрунтів [175, ст. 16–19];

– прийняття регуляторних актів про встановлення місцевих податків і зборів та пільг, щодо їх сплати [139, ст. 12].

6. По розпорядженню землями комунальної та колективної власності:

– передача земельних ділянок із комунальної у державну власність та прийняття земельних ділянок із державної у комунальну власність [74, ст.117];

– передача земельних ділянок у власність та надання їх у користування всім суб'єктам земельних відносин для всіх потреб із земель комунальної власності ОТГ;

– вилучення земельних ділянок із постійного користування [74, ст.149];

– розгляд заяв власників земельних часток (паїв) щодо виділення їм в натурі (на місцевості) земельних ділянок [173, ст. 9];

– продаж земельних ділянок комунальної власності на конкурентних засадах [74, ст. 134];

– передача в оренду нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних земельних часток (паїв) та інших земель колективної власності (під господарськими шляхами, прогонами, польовими дорогами, під полезахисними лісосмугами, під будівлями і спорудами, інші землі несільськогосподарського призначення) [173, ст.13–14¹].

7. При здійсненні контролю за раціональним використанням та охороною земель та вирішенню земельних спорів:

– встановлюють обмеження (обтяження) у використанні, тимчасову заборону чи припинення використання земельної ділянки громадянами та

юридичними особами, в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель [179, ст. 12];

– здійснюють контроль за використанням та охороною земель [40, ст.12];

– розглядають земельні спори щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності і користуванні громадян та дотримання ними правил добросусідства в межах населених пунктів [74, ст. 158].

За місцем в системі ієрархії нормативних актів повноваження у сфері регулювання земельних відносин органів місцевого самоврядування ОТГ класифікуються у такому порядку.

1. Повноваження, визначені Конституцією України.

Перш за все, але не виключно, зміст компетенції місцевого самоврядування (органу місцевого самоврядування), установлений ч. 1 ст.143 Конституції України [89]: *«територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».*

2. Повноваження, визначені міжнародними договорами України.

Основні принципи при побудові моделі компетенції місцевого самоврядування (органу місцевого самоврядування), визначені у ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування [61], ратифікованої ЗУ №452/97/-ВР у 1997 р. [161], до них відносяться наступні: принцип

підзаконності та правової самостійності (ч. 1, 2 ст. 4); принцип субсидіарності (ч. 3 ст. 4); принцип повноти та винятковості повноважень (ч. 4 ст. 4); принцип пристосування реалізації делегованих повноважень до місцевих умов (ч. 5 ст. 4); принцип врахування інтересів органів місцевого самоврядування (ч. 6 ст. 4).

3. Повноваження, визначені законодавством про місцеве самоврядування а саме ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] та ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172].

4. Повноваження, визначені галузевим законодавством: ЗК України 2001 р. [74], Лісовим кодексом України [107], Повітряним кодексом України [138], Водним кодексом України [36], ЗУ «Про землеустрій» [168], ЗУ «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [173], ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [174], ЗУ «Про оцінку земель» [175], ЗУ «Про охорону земель» [179], ЗУ «Про меліорацію земель» [169], ЗУ «Про залізничний транспорт» [181], ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» [185], ЗУ «Про автомобільні дороги» [182], ЗУ «Про основи містобудування» [186], ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» [187] та іншими законами.

Окремо звертаємо увагу на те, що в районі проведення антитерористичної операції для виконання повноважень органів місцевого самоврядування за рішенням Президента України можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації населених пунктів, які наділяються повноваженнями щодо регулювання земельних відносин, в тому числі і на території ОТГ. Їх Повноваження починаються з дня внесення відповідного запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради [187, ст. 3].

5. Повноваження, визначені підзаконними нормативними актами, а саме: постанова КМУ «Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 01.07.2018 р. №105 [197], розпорядження КМУ «Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками» від 19.08.2015 р. № 898-р. [136], розпорядження КМУ «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» від 31.01.2018 р. № 60-р. [137], наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Типових правил благоустрою території населених пунктів» від 27.11.2017 р. № 310 [289], наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації» від 16.11.2011 р. № 290 [146] та інші.

6. Повноваження, визначені рішеннями рад ОТГ до яких в основному відносяться: встановлення місцевих податків і зборів, проведення оцінки земель, затвердження документації із землеустрою та містобудівної документації, а також Програм про використання та охорону земель.

7. Повноваження, визначені рішеннями виконавчого комітету ради ОТГ: рішення про затвердження детального плану території, рішення про зупинку діяльності підприємств, які здійснюють діяльність з порушенням земельного, водного та природоохоронного законодавства. Слід зазначити, що повноваження ради ОТГ та її виконавчих органів у сфері регулювання земельних відносин не дублюються. Органи місцевого самоврядування ОТГ, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи земельні питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території,

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [61], яка встановлює, що: *«органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу»*.

В юридичній літературі розрізняють наступні способи визначення компетенції суб'єктів владних повноважень: закритий перелік; комбінований спосіб; «приховані» повноваження; стислий спосіб; часткової регламентації лише основних повноважень; прийом повного нормативного викладення [291, с. 98]. Аналізуючи компетенцію органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин ми приходимо до висновку, що для її визначення законодавцем застосований комбінований спосіб з передбаченням поряд з повним її нормативним викладенням формули «вирішення інших земельних питань, відповідно до закону».

2.2. Здійснення органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень у сфері регулювання земельних відносин

Основною організаційною формою роботи ради ОТГ є сесія, яка скликається головою громади у порядку черговості не рідше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок – не рідше ніж один раз на місяць. Водночас, в міру необхідності вона може бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу ради ОТГ або її виконавчого комітету. Рішення про її скликання повинно доводитися до відома депутатів і жителів ОТГ не пізніше як за 10 днів до сесії, а у разі необхідності скликання позачергової сесії, не пізніш як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та переліку

питань, які передбачається внести на розгляд ради. Сесія ради ОТГ є правомочною розглядати питання порядку денного, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради, крім випадків передбачених ч. 6 ст. 45 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166]. На пленарному засіданні рада ОТГ приймає рішення, яке включено до порядку денного, після його обговорення, воно вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини депутатів від загального складу ради, визначеного законом. Рада ОТГ приймає рішення шляхом відкритого поіменного голосування крім випадків, передбачених законодавством.

Для вивчення, попереднього розгляду і підготовки земельних питань на засідання сесії радою ОТГ утворюються профільні постійні комісії, які обираються з числа її депутатів у складі голови і членів комісії, а всі інші організаційні питання вирішуються відповідною комісією. Функціональна спрямованість і порядок роботи постійних комісій визначається регламентом роботи ради ОТГ та Положенням про постійні комісії, що розробляються та затверджуються нею з урахуванням вимог чинного законодавства. За результатами розгляду та вивчення земельних питань профільна постійна комісія на своєму засіданні більшістю голосів від її загального складу приймає рішення у формі висновків і рекомендацій, які оформлюються у вигляді письмового документу і підписуються її головою, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії.

Для реалізації здійснення повноважень органи місцевого самоврядування наділяються правом на видання власних актів. Так, Основний Закон України [89] установлює, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст.144). Відповідно до положень ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] рада приймає нормативно-правові та інші акти у формі рішень (ч. 1), виконавчий комітет також приймає рішення (ч. 6), а сільський, селищний,

міський голова видає розпорядження (ч. 8). Начальники управлінь, відділів та інших виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, які мають статус юридичних осіб уповноважені на видання наказів [257, п. 10.6.; 267, п. 5.2.4.]. Згідно зі ст. 118, 122, 123, 149, 152, 174 ЗК України 2001 р. [74] органи місцевого самоврядування при реалізації повноважень у сфері земельних відносин приймають рішення.

Для початку варто звернути увагу на те, що згідно з ч. 1 і 12 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] рада в межах своїх повноважень приймає регуляторні, нормативно-правові та інші акти у формі рішень. В загальному значенні під нормативно-правовим актом розуміють рішення суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє загальні правила регулювання однотипних відносин, розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [86, ст. 4]. В юридичній літературі під нормативно-правовим актом органів місцевого самоврядування розуміють акт-документ (постанова, рішення), що видається в межах його компетенції, який містить норми права, обов'язкові для населення самоврядних територій, а також організацій та установ, які діють у межах цих територій [280], як письмові офіційні документи, прийняті правомочними суб'єктами (місцевими радами, їх головами), які мають обов'язкову силу, виражають владні веління і спрямовані на регулювання суспільних відносин [13], як підзаконні акти, які видані органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, відповідають чинному законодавству або прийняті на виконання законів [11, с. 119], або як офіційний документ, прийнятий безпосередньо територіальною громадою або представницьким органом місцевого самоврядування в межах предмета їх відання, у визначеній процедурно-процесуальній формі, який спрямований на встановлення, зміну, доповнення або скасування правових норм як загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування приписів [10, с.115].

Згідно законодавства регуляторним актом є *«прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання»* [180, ст. 1]. Порівнюючи їх між собою ми виявляємо, що регуляторний акт є одним із різновидів нормативно-правового акту, який має спеціальну процедуру його розгляду, прийняття та оприлюднення.

За нормативним визначенням «акт індивідуальної дії органу місцевого самоврядування»: це *«рішення, яке передбачає конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, що застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію»* [236, п. 5], або, *«рішення прийняте на виконання управлінських функцій, яке стосується прав або інтересів визначеної в акті особи (осіб), дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк»* [86, ст. 4]. В науковій літературі вони розуміються, як засіб реалізації нормативно-правових актів, що має чітко окреслену сферу дії в часі, просторі та чітко визначених суб'єктів конкретних відносин [110, с. 15].

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування ОТГ у вигляді рішення, розпорядження та наказу є основними формами реалізації їх повноважень у сфері регулювання земельних відносин, визначених Конституцією та законами України. Але у законодавстві України відсутнє нормативне визначення вище перелічених термінів, що на практиці створює умови для підміни понять, які вони позначають.

Як відомо, прийняттю акту органу місцевого самоврядування передую стадія його підготовки, розробки та обговорення у порядку, визначеному законодавством та регламентом ради. На цій стадії йому надається відповідна мовна, логічна та граматична основа. А у завершальній стадії воля органу місцевого самоврядування або посадової особи знаходить свій зовнішній вираз у формі письмового документу. Виявляється, що обидва

поняття «письмовий документ» та «волевиявлення-дія» є послідовними етапами єдиного процесу, результатом якого є прийняття акту органу місцевого самоврядування у формі рішення. Це дві його невід’ємні сторони, які не можна відокремлювати. За таким підходом в юридичній літературі акт органу або посадової особи місцевого самоврядування розуміється, як: *«визначений процедурними нормами процес діяльності депутатів ради, посадових осіб місцевого самоврядування, який складається з послідовних дій по підготовці, обговоренню та прийняттю рішення у формі письмового документу в межах їх власних або делегованих повноважень, що встановлює, змінює, доповнює, призупиняє або скасовує правові норми чи конкретні приписи, має офіційний характер і обов’язкову силу в межах території ради»* [155, с. 67]. Зазначимо, що згідно з ч. 3 ст. 144 Конституції України [89], ст. 5, 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] та положеннями правової доктрини термін «акти органів місцевого самоврядування» включає в себе також відповідних посадових осіб місцевого самоврядування, а тому в межах даної роботи ми будемо використовувати його в цьому значенні.

Важливе практичне значення має правильне розмежування термінів «акт органу місцевого самоврядування» та «рішення органів місцевого самоврядування». На думку І. Лагуса термін «рішення» позначає ту форму діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка на відміну від дій чи бездіяльності, оформляється письмово у вигляді відповідних юридичних документів, що носять офіційний та обов’язків характер [104, с. 16]. Н. Кузьменко визначає поняття «рішення органу місцевого самоврядування нормативного характеру з питань регулювання земельних відносин», як локальний нормативно-правовий акт, який приймається органом місцевого самоврядування в межах його повноважень та у відповідності зі встановленою процедурою, що входить до системи джерел земельного права, закріплює земельно-правові норми, обов’язкові до виконання всіма суб’єктами земельних відносин на відповідній території,

має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове використання, приймається лише з питань місцевого значення, спрямований на реалізацію та конкретизацію законодавчих положень у сфері використання, охорони та відтворення земель [99, с. 44–45]. При цьому рішення органу місцевого самоврядування індивідуального характеру, на думку науковця, відрізняється від нормативно-правового тим, що має персоніфікований характер, спрямоване на регулювання конкретних земельних відносин та його дія вичерпується при реалізації передбачених ним положень [99, с. 45].

Здійснюючи порівняння ми приходимо до висновку, що поняття «акти органів місцевого самоврядування з питань земельних відносин» має ширший зміст та обсяг відносно поняття «рішення органів місцевого самоврядування з питань земельних відносин», оскільки в нього входять стадії ініціювання, підготовки, розробки та обговорення, а ухвалене рішення вже є його завершальною стадією. У рішенні відображається мета його прийняття, застосоване законодавство та конкретно вирішене земельне питання. Водночас, акт органів місцевого самоврядування у цій сфері фіксується проектом рішення з пояснювальною запискою та аналізом впливу, протоколом засідання профільної постійної комісії ради та її висновками і рекомендаціями, ухваленим рішенням, протоколом особистого голосування та протоколом засідання сесії ради. Виявляється, що зазначені поняття співвідносяться між собою як ціле і частина, прийняте рішення є завершальним етапом акту органу місцевого самоврядування.

Специфіка земельних відносин обумовлює спеціальні строки оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування у цій сфері поряд із строками, встановленими у ч. 3 ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [178]. Тому, ради ОТГ та їх виконавчі органи під час розгляду земельних питань мають дотримуватися строків, визначених земельним законодавством [159, с. 150].

Ми з'ясували, що основними суб'єктами прийняття рішень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин є рада ОТГ, голова громади, виконавчий комітет, управління, відділи та інші виконавчі органи ради ОТГ, староста, військово-цивільна адміністрація. Тепер розглянемо основні форми їх роботи.

Маючи досить широкий обсяг повноважень староста відповідно до законодавства не має права на видання власних актів (розпоряджень або наказів) на реалізацію покладених на нього завдань [155, с. 68] та не має у своєму підпорядкуванні посадових осіб. Це свідчить про відсутність законодавчого забезпечення дієвості повноважень старости, який лише номінально представляє інтереси старостинського округу і має право ухвального голосу на засіданні виконавчого комітету ради ОТГ. З викладеного слідує, що повноваження старости при вирішенні земельних питань у межах старостинського округу є малоефективними.

Аналізуючи порядок діяльності рад ОТГ та їх виконавчих органів у сфері регулювання земельних відносин ми зазначаємо, що для них передбачені різні процедури формування порядку денного, попереднього розгляду проектів рішень, їх ухвалення, підписання та набрання чинності. Найвищу юридичну силу серед актів органів місцевого самоврядування ОТГ мають рішення ради ОТГ.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законодавства України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку [187, ст. 3]. Загальне керівництво їх діяльністю здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій, а якщо вони не утворені – керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а безпосереднє здійснюють їх керівники. Вони реалізують повноваження органів місцевого самоврядування у порядку, передбаченому ЗУ «Про місцеве

самоврядування в Україні» [166] з особливостями, встановленими законодавством та мають право на видання наказів та розпоряджень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради.

З'ясувавши структуру компетенції та обсяг повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин та види актів, що ними приймаються, розглянемо тепер детальніше особливості та порядок їх здійснення.

Основними повноваженнями на прийняття рішень в галузі регулювання земельних відносин наділені представницькі органи рад ОТГ, і вони не можуть бути делеговані іншому органу. В юридичній літературі ці рішення поділяють на такі групи: у сфері планування використання земель; у сфері благоустрою населених пунктів; у сфері справляння плати за землю; у сфері контролю за використанням та охороною земель [99, с. 95]. Ми частково погоджуємося з таким поділом, але водночас вважаємо, що, по-перше, в цей перелік доцільно доповнити рішеннями: у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою та при розпорядженні землею, а по-друге, правильніше сформулювати просто «рішення у сфері благоустрою», оскільки органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення у даній сфері в межах території відповідної ради, а не лише в межах населених пунктів. Це слідує із положень законодавства та підтверджується судовою практикою. З цього приводу Чернігівський окружний адміністративний суд у рішенні від 16.01.2019 р. у справі № 620/3867/18, залишеним без змін Шостим апеляційним адміністративним судом, зазначив, що благоустрій необхідно здійснювати як в межах, так і за межами населеного пункту, що врегульовано ЗУ «Про благоустрій населених пунктів». При цьому за межами населеного пункту за сільською радою залишається право самостійно вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з цих підстав суд прийшов до висновку, що рішення Вознесенської сільської ради Чернігівського району від 13.07.2017 «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів та інших зелених насаджень

за межами населених пунктів на території Вознесенської сільської ради» є законним та прийнято в межах повноважень [239]. Також це підтверджується рішенням Чернігівського окружного адміністративного суду від 25.09.2018 р. по справі № 2540/2910/18 [240].

З врахуванням наших пропозицій розглянемо кожен групу рішень органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері окремо.

Рішення у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

На нашу думку це самі головні питання для ОТГ, оскільки до предмету їх вирішення входить визначення та встановлення меж сіл, селищ, міст в яких проживають її жителі, меж території ОТГ та районів, в яких вона розташована. Тут на порядку денному постають питання означення території, яка є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування. У цьому контексті ради ОТГ приймають рішення: 1) про розробку проекту землеустрою щодо встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці; 2) про утворення старостинських округів; 3) про утворення районів в містах.

Межа села, селища, міста, району у місті розуміється як умовна замкнена лінія на поверхні землі, що визначає територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці та відокремлює її від інших одиниць [74, ст. 173]. Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць розробляються з врахуванням затвердженої містобудівної документації (генеральних планів, детальних планів території, планів зонування, проектів формування територій сільрад, проектів планування та забудови населених пунктів).

Процедура встановлення меж села, селища, міста, району у місті на території ОТГ розпочинається з прийняття відповідною радою ОТГ рішення про розробку проекту землеустрою щодо встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці. Як правило, такий вид землепорядної документації розробляється у разі необхідності розширення

(зміни) меж відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Попереднім кроком має бути виготовлення та затвердження генерального плану населеного пункту (пунктів), який відповідно до ч. 2 ст. 173 ЗК України 2001 р. [74] є основним обґрунтуванням для його розроблення. Якщо розширення меж населеного пункту або району планується здійснити за рахунок території інших сільських, селищних, міських рад, то зазначений проект підлягає їхньому обов'язковому погодженню. При розробленні даного виду документації рада ОТГ звертається до органів виконавчої влади з приводу передачі із державної у комунальну власність ОТГ земельних ділянок, які включені у проектні межі відповідного населеного пункту або району, крім земельних ділянок, які не можуть передаватися у комунальну власність. Вони вважаються переданими лише після прийняття відповідних рішень цими органами, складання та підписання ними акту прийому-передачі земельних ділянок із зазначенням їх площі, цільового призначення, кадастрових номерів, місця розташування та внесення про це відомостей до ДРП. При цьому звернемо увагу, на те, що законодавство не передбачає обов'язку для органів місцевого самоврядування ОТГ пройти процедуру прийому-передачі земельних ділянок державної власності, які включені у проектні межі населеного пункту або району, до його затвердження. Тому, це питання може бути вирішення і після його затвердження. Відповідно до ст. 9 ЗУ «Про державну землепорядну експертизу» [183] даний проект підлягає обов'язковій державній експертизі і лише при наявності її позитивного висновку рада ОТГ має право приймати до розгляду зазначений проект землеустрою та приймати відповідне рішення. Зауважимо на тому, що рада ОТГ ще не наділена повноваженнями на прийняття рішень щодо розроблення проектної документації щодо встановлення меж території ОТГ, оскільки, по-перше, територіальна громада ще не визначена адміністративно-територіальною одиницею, а, по-друге, законом ще не передбачений відповідний вид містобудівної (землепорядної) документації.

Встановлення (зміна) меж села та селища на території ОТГ здійснюється на підставі рішення районної ради про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць за поданням відповідної ради ОТГ. Водночас, міська рада приймає рішення про встановлення (зміну) меж району у місті, а межі міст та районів встановлюються (змінюються) виключно за рішенням ВРУ. Після затвердження даного виду документації із землеустрою та внесення відомостей про нього до ДЗК межі відповідного села, селища, міста вважаються встановленими (зміненими) по суходолу і водному простору.

Прийняття рішення про утворення старостинських округів на території ОТГ здійснюється виключно радою ОТГ без виготовлення будь-якої містобудівної та землевпорядної документації. На практиці ради ОТГ в резолютивній частині рішення зазначають лише про кількість населених пунктів, які входять у старостинський округ, а потім закріплюють його за старостою (виконуючим обов'язки старости) [268; 245; 258]. По суті ця юридична конструкція є умовною для означення орієнтовних меж діяльності старости і саме з цією метою була імплементована у чинне законодавство.

Проблемним питанням є утворення та ліквідація районів у містах, оскільки воно не визначене Конституцією та законами України. З одного боку, згідно з п. 2 Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР 1981 р. [190] утворення та ліквідація районів у містах проводиться Президією Верховної Ради УРСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського значення) рад народних депутатів народних депутатів. Однак, як відомо, виконкоми обласних рад народних депутатів діяли до прийняття Конституції України [89], а на даний час ці суб'єкти ліквідовані. З іншого боку, КСУ у п. 4 мотивувальної частини Рішення 13.07.2001 р. №11-рп/2001 [237] зазначив, що межі повноважень міських рад щодо

утворення і ліквідації районів у місті базовим законом та іншими законами чітко не визначені і не віднесені до компетенції інших органів, а в п.4 резолютивної частини він прийшов до висновку, що вирішення цих питань у місті Києві може здійснювати Київська міська рада, як столиця України, виходячи з її конституційно-правового статусу. Тому, у 2001 р. за рішенням Київської міської ради № 162/1139 [256] були утворені 10 районів із присвоєнням їм відповідних назв, а Київській міській державній адміністрації було доручено розпочати процедуру визначення їх меж. Але не лише Київська міська рада створювала райони у містах. Так, 25.09.1997р. Львівською міською радою була прийнята ухвала № 872 «Про зміни адміністративно-територіального устрою міста Львова» відповідно до якого у місті був створений Сихівський район [101], а рішенням Одеської міської ради від 26.07.2002 р. № 197-XXIV «Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси» [260] був встановлений новий поділ міста Одеси у складі чотирьох районів: Київського, Малиновського, Приморського та Суворовського. Але, водночас, ми констатуємо, що в законодавстві України поки що існує прогалина в частині прямого визначення органу до повноважень якого віднесено вирішення питань утворення та ліквідації районів у містах, крім міста Київ, що обґрунтовує необхідність внесення відповідних змін до Конституції України [89], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166], ЗК України 2001 р. [74] та інших законодавчих актів.

Рішення у сфері планування використання земель.

У зазначеній сфері ми можемо узагальнити рішення за такими напрямками: 1) розробка та затвердження програм використання земель; 2) планування територій; 3) природно-сільськогосподарське районування; 4) планування використання земель. Розглянемо кожен пункт окремо.

Відзначимо, що в юридичній літературі не існує усталеної позиції про сутність програм як правових документів. Одна група вчених під нею розуміє комплексний правовий акт, який приймається уповноваженим

суб'єктом права, що передбачає матеріальні витрати та етапи реалізації пріоритетних заходів [63, с. 14], спеціальний акт, що містить нормативні та індивідуальні правові приписи та не регулятивні положення, який відрізняється від інших наявністю мети, строку дії та конструкцією, що відповідає загальним принципам програмного менеджменту [83, с. 12], або управлінським актом, який носить змішаний характер та складається з сукупності правових норм та індивідуально-правових приписів [316, с.1033]. Протилежної думки з цього приводу Н. Кузьменко, яка вважає, що програми використання та охорони земель переважно складаються з положень неправового характеру, містять індивідуально-правові приписи управлінського характеру та покладають певні обов'язки щодо її реалізації на відповідний суб'єктів [99, с. 100]. На нашу думку, рішення ради ОТГ про затвердження програми є правовим актом, яка завжди має цільовий характер, містить як норми права так і індивідуально-правові приписи, а саме головне містить обґрунтування для залучення бюджетних коштів на її виконання. Це перш за все фінансовий документ без якого передбачення будь-яких видатків є неможливим. Зокрема, у бюджетному законодавстві під бюджетною програмою розуміється сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [19, ст. 1].

Структурно програми розвитку земельних відносин на території ОТГ здебільшого включають в себе загальну характеристику громади, земельний фонд громади, мету програми та механізм забезпечення її реалізації, очікувані результати, контроль за її виконанням [263; 259; 249]. Слід відзначити, що забезпечення раціонального використання земель планується також у програмах по благоустрою населених пунктів [245] та соціально-економічного розвитку ОТГ [264].

Нормативно планування територій населених пунктів ОТГ здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів

населених пунктів, планів зонування території, детальних планів території та планів земельно-господарського устрою населеного пункту [174, ст. 16]. Безумовно, що генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, який визначає принципи розвитку, довгострокову стратегію планування, забудови та іншого використання території всього населеного пункту. Він комплексно визначає основні принципи і напрямки планувальної організації та функціонального призначення території населеного пункту, формування системи громадського обслуговування населення, організації вулично-дорожньої та транспортної мережі, інженерного обладнання, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони навколишнього природного середовища, охорони та збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища історичних населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території [51]. Рішення про його розробку приймає рада ОТГ на території якої розташований відповідний населений пункт. Безпосереднім замовником та організатором цих робіт виступають її виконавчі органи, які визначають розробника генерального плану, встановлюють строки його розроблення та джерела фінансування, забезпечують попередній розгляд всіх матеріалів архітектурно-містобудівними радами відповідного рівня, узгоджують проект генерального плану населеного пункту з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, забезпечують здійснення стратегічної екологічної оцінки, врахування державних інтересів та подають проект генерального плану населеного пункту на проведення державної експертизи (для міст). Рішення про затвердження генерального плану населеного пункту приймається відповідною радою ОТГ після проходження встановленої законом процедури. Дія генерального плану строком не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років. У разі

необхідності рада ОТГ може прийняти рішення про проведення містобудівного моніторингу за результатами якого виготовляється технічна документація з обґрунтуванням відповідних змін до генерального плану населеного пункту. До затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту, положення генерального плану відповідного населеного пункту є чинними лише в частині існуючих меж, а не проектних.

По статистичним даним в Україні до 2010 р. було затверджено 14936 генеральних планів населених пунктів, що складає 50,3%. Після 2011 р. по 2020р. затверджено ще 1683 генеральних планів, що складає 5,7 %, а всього затверджено 16628, або 56 %. В 5580 або 18,8 % населених пунктах генеральні плани відсутні, а в 7514 населених пунктах відсутні дані про будь-яку містобудівну документацію, що складає 25,3 % [33]. Така ситуація є незадовільною і є перешкодою для визначення та встановлення меж територій ОТГ.

Наступним видом містобудівної документації є план зонування території, який розробляється на основі генерального плану населеного пункту на території ОТГ та визначає функціональне призначення окремих його територій. Він розробляється на підставі рішення ради ОТГ, а його виготовлення також покладається на її виконавчі органи. Нормативною базою для його розробки є ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [174], ЗУ «Про основи містобудування» [186], ЗК України 2001 р. [74], ДБН Б. 1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території» [52]. У нормативних актах план зонування території означається терміном «зонінг» [52, п. 3.2.], яким визначаються межі зон (підзон) з однорідними видами та умовами використання та встановлюються містобудівні регламенти, що діють у їх межах. Він може розроблятися окремим документом або у складі генерального плану населеного пункту. План зонування встановлює дозволене використання земельних ділянок виходячи з його відповідності містобудівному регламенту зони (підзони), на території якої вона

розташована. Зонування земель є способом забезпечення їх використання для різних суспільних потреб, при якому цільове призначення встановлюється не для однієї земельної ділянки, а для групи суміжних ділянок, що утворюють функціональну зону. Власник земельної ділянки має право її цільового використання лише в рамках переліку видів цільового використання земель, які встановлені зонінгом для конкретної функціональної зони [288, с. 165]. Розроблений план зонування території не підлягає державній експертизі, він затверджується рішенням відповідної ради ОТГ. Його дія також не обмежена строками, а зміни в нього можуть вноситися у разі нагальної необхідності у будь-який час.

Детальний план території є видом містобудівної документації, який розробляється на основі генерального плану та плану зонування території населеного пункту ОТГ. Основна його відмінність полягає в тому, що він може розроблятися також за межами населеного пункту. Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [174] детальний план території розробляється з метою визначення планувальної організації, функціонального призначення і забудови кварталу, мікрорайону та іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови або реконструкції. В межах населеного пункту, за відсутності плану зонування, детальний план території розробляється на підставі рішення ради ОТГ, а при його наявності, за рішенням її виконавчих органів. Він розробляється відповідно до Порядку розроблення містобудівної документації [146]. Виготовлений детальний план території в межах населеного пункту ОТГ затверджується виконавчим органом відповідної ради ОТГ, здебільшого, такі рішення приймаються виконавчим комітетом ради ОТГ. Детальний план території не обмеженої строком дії, а зміни до нього можуть вноситися лише за умови їх відповідності генеральному плану та плану зонування території населеного пункту.

План земельно-господарського устрою населеного пункту на території ОТГ розробляється за рішенням ради ОТГ на підставі затвердженого

генерального плану з метою здійснення організаційно-правових, інженерно-технічних та природоохоронних заходів щодо використання земель відповідно до їх цільового призначення, забезпечення режиму їх використання у межах охоронних зон. У цьому плані визначаються межі земельних ділянок усіх форм власності, їх цільове використання і умови використання, межі їх охоронних зон, вихідні дані для обчислення розміру плати за землю, заходи рекультивації і консервації земель, порядок і обсяги компенсаційних витрат власникам земельних ділянок приватної власності у разі виникнення потреби їх вилучення для суспільних потреб та інші напрями природоохоронної діяльності. З огляду на його зміст виявляється, що даний планувальний документ в більшій частині вирішує майже ті самі питання, що і генеральний план населеного пункту. Розроблений план земельно-господарського устрою затверджується рішенням ради ОТГ після чого стає невід'ємною частиною генерального плану відповідного населеного пункту на території ОТГ.

Варто звернути увагу на те, що законодавство ще не передбачає вид містобудівної документації на підставі якої здійснюється планування території ОТГ. Але в цьому напрямку є певні зрушення, насамперед, це стосується законопроектів № 6403 від 21.04.2017 р. [226], та № 2280 від 17.10.2019 р. [233], які були прийняті у першому читанні на пленарному засіданні ВРУ 16.11.2017 р. Ними пропонується запровадити новий вид документації з просторового планування територій громад, але детальніше про них ми поговоримо у наступному пункті даного розділу.

Планування використання земель на місцевому рівні здійснюється шляхом виготовлення наступної землевпорядної документації: 1) схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць; 2) проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного

фонду та водоохоронних зон; 3) проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб; 4) проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів.

Відповідно до ст. 45 ЗУ «Про землеустрій» [169] схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць розробляються щодо території району, села, селища, міста з метою визначення перспективи щодо використання та охорони земель, для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин та організації раціонального використання та охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо. Рішення про розробку такої документації на території ОТГ приймає рада ОТГ. Розроблена схема включає в себе характеристику природних умов адміністративно-територіальної одиниці та інформацію про сучасний стан використання та охорони земель в її межах, картограму категорій земель у розрізі угідь у межах відповідної території та агровиробничих груп ґрунтів, еколого-економічне обґрунтування використання та охорони земель, відповідні матеріали геодезичних вишукувань та землевпорядного проектування, схему запланованих заходів щодо раціонального використання та охорони земель. Вона затверджується рішенням відповідної ради ОТГ.

Основним призначенням проекту землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон є збереження природного різноманіття ландшафтів, охорони довкілля, створення місць для організованого лікування та оздоровлення людей, масового відпочинку і туризму, створення приміських

зелених зон, збереження і використання об'єктів культурної спадщини, встановлення меж водоохоронних зон та прибережних захисних смуг [168, ст. 47]. Він розробляється та затверджується на підставі рішення ради ОТГ з врахуванням генерального плану населеного пункту та схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель даної адміністративно-територіальних одиниці.

Проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб розробляється за рішенням відповідної ради ОТГ в межах кварталу, мікрорайону або іншої частини території населеного пункту з метою формування земельних ділянок, на яких передбачається будівництво чи реконструкція об'єктів нерухомого майна [168, ст. 51]. Він включає план організації території для містобудівних потреб та план меж зон обмежень у використанні земель, ґрунтуючись на вже затвердженій містобудівній документації населеного пункту.

З метою обґрунтування, розробки і подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів з освоєння, поліпшення якості земель, їх раціонального використання та охорони, захисту від руйнівних процесів розробляються проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів [168, ст. 53]. На території ОТГ вони складаються на основі затверджених генеральних планів населених пунктів або можуть розроблятись окремою їх частиною. Цим проектом визначаються організаційні, правові, фінансові заходи щодо вдосконалення структури територій, освоєння земель, поліпшення їх якості, необхідності проведення рекультивації, консервації, переліки земельних ділянок, наданих у власність або користування з кадастровими номерами, без кадастрових номерів, не наданих у власність чи користування у розрізі угідь, що використовуються без документів, які посвідчують право на них. Вони розробляються та затверджуються за рішенням ради ОТГ.

Аналіз вищенаведеної документації із землеустрою щодо планування використання земель дає підстави стверджувати, що предмет їх

регулювання у більших частинах дублюється та всі вони розробляються з врахуванням затвердженої містобудівної документації. На нашу думку доцільним є відмова від такої кількості різновидів землевпорядної документації на користь одного, який би комплексно вирішував всі питання планування використання земель в межах адміністративно-територіальної одиниці. Тому, ми вважаємо слушною позицію А. Ріпенка про те, що «просторове планування» має здійснюватися на єдиних засадах, через поєднання землевпорядного та містобудівного планування, зокрема шляхом відмови на першому етапі від «пограничної документації (планів земельно-господарського устрою) та «подвоєної» (землевпорядно-містобудівельної) документації [234, с. 12].

Рішення у сфері благоустрою

Нормативно благоустрій населених пунктів визначається, як комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони [185, ст. 1]. Основною його метою є створення сприятливих умов для життєдіяльності людини. У зв'язку з цим ради ОТГ своїм рішенням затверджують відповідні правила благоустрою, яке розробляється на основі ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» [185] та Типових правил благоустрою території населених пунктів [289]. Безпосередньою підготовкою цих документів займаються профільні управління та відділи ради ОТГ.

На практиці ради ОТГ приймають рішення про затвердження правил благоустрою на території всієї ОТГ, куди входять населені пункти, які розташовані на її території. Так, у п. 1.4. Правил благоустрою населених пунктів Тлумацької ОТГ, зазначено, що Правила прийняті Тлумацькою міською радою ОТГ є обов'язковими для виконання всіма розташованими на території Тлумацької ОТГ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами [266], а у

п. 1.8. Правил благоустрою населених пунктів Немирівської міської ОТГ передбачено [261], що Правила містять загальнообов'язкові на території Немирівської міської ОТГ норми, за порушення яких винні особи притягуються до відповідальності, встановленої нормативно-правовими актами України. Отже, незалежно від назви, зі змісту наведених правил благоустрою слідує, що їх дія поширюється на всю територію ОТГ, яка визначається по зовнішніх межах територій рад територіальних громад, що об'єдналися [172, ст. 4], а значить і за межами населених пунктів. Структурно зазначені правила благоустрою ОТГ включають всі, передбачені Типовими правилами [289] положення.

Рішення про затвердження Правил благоустрою за своїм змістом та предметом регламентації підпадає під ознаки регуляторного акту, передбаченого ст. 1 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [180], а тому при його розробці, прийнятті та оприлюдненні регуляторний орган повинен виконати всі вимоги, які передбачені цим Законом. Однак, на жаль, в дійсності це не завжди так, і це пов'язано з недостатністю кадрових та фінансових ресурсів, які є необхідними для прийняття таких правових актів.

Рішення у сфері встановлення плати за землю

В цьому контексті мова піде стосовно рішень ради ОТГ про встановлення місцевих податків і зборів та пільг щодо їх сплати та про проведення оцінки земель. Специфіка цих нормативних актів полягає в тому, що порядок їх розроблення, прийняття, оприлюднення та набрання чинності одночасно визначений земельним, податковим та бюджетним законодавством. Приміром, відповідно до ст. 12 ПК України [139] ради ОТГ приймають рішення про встановлення місцевих податків і зборів не пізніше 15 липня, що передуює бюджетному періоду, про що з дотриманням цього терміну, повідомляється відповідний контролюючий орган, а також згідно з п. 284.1. ст. 284 цього Кодексу [139] органи місцевого самоврядування також встановлюють пільги щодо земельного податку, що сплачується на

відповідній території. До місцевих податків входять податок на майно та єдиний податок, а до місцевих зборів належать збір за паркування транспортних засобів та туристичний збір (ст. 10). В свою чергу податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю (ст. 265).

Земельний податок на території ОТГ, як і в інших громадах, встановлюється у межах ставок, визначених ПК України [139]. Його платниками є власники земельних ділянок та часток (паїв) і землекористувачі. Всі земельні ділянки та частки (паїв), які перебувають у власності і користуванні та розташовані на території ОТГ становлять об'єкт оподаткування земельним податком. Наприклад, Фурсівською сільською радою 27.06.2018 р. було прийнято рішення № 221/11-VII «Про встановлення місцевих податків і зборів на території Фурсівської сільської територіальної громади» [244], на підставі якого на 2019 р. були встановлені земельні податки та пільги щодо їх сплати для власників та землекористувачів земельних ділянок, які розташовані в межах та за межами населених пунктів, які розташовані на території Фурсівської ОТГ, незалежно від форми власності земельних ділянок. Базою оподаткування земельного податку є нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації або площа земельних ділянок нормативну грошову оцінку яких не проведено.

На виконання положень п. 12.3.4. ст. 12 ПК України [139] органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднити прийняте рішення про встановлення місцевих податків і зборів до 25 липня, що передусь бюджетному періоду. Водночас, згідно з ч. 5 ст. 12 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [180], регуляторні акти, прийняті органами місцевого самоврядування офіційно оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації не пізніш як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання. Виявляється, що положення цих законодавчих актів не узгоджуються між собою та

передбачають різні строки оприлюднення. На нашу думку, дана колізія має бути вирішена на користь Закону [180], оскільки рішення про встановлення місцевих податків і зборів є регуляторним актом, а тому, воно має бути оприлюднене у засобах масової інформації не пізніше як у десятиденний строк після його прийняття та підписання, і не пізніше. Не дотримання цих вимог створить юридичні підстави для визнання його протиправним і скасування в судовому порядку. Однак, якщо він не буде оприлюднений до 25 липня, що передує бюджетному періоду, то встановлені місцеві податки і збори будуть застосовані лише з початку бюджетного періоду, що настає за плановим. Однак слід звернути увагу, що якщо рада ОТГ не прийняла рішення про встановлення місцевих податків і зборів, такі податки до його прийняття справляються виходячи з норм ПК України [139] із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування плати за землю.

Якісне визначення та встановлення земельного податку є механізмом забезпечення значних надходжень до місцевих бюджетів, адже плата за землю є його вагомим джерелом. Так, за I квартал 2019 р. місцеві бюджети отримали 7,6 млрд грн плати за землю, що на 23% (на 1,4 млрд грн) більше від надходжень за аналогічний період 2018 року (у 2018 році приріст надходжень плати за землю становив лише 1,3%), що у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 12,5% [116]. Ще однією особливістю є те, що рішення про місцеві податки та збори повинно бути включено до плану діяльності органу місцевого самоврядування ОТГ до 15 грудня.

Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про оцінку земель» [175] залежно від мети та методів проведення оцінка земель поділяється на економічну, грошову та бонітування ґрунтів. Грошова оцінка земель може бути нормативна та експертна. Однак у контексті нашого дослідження ми розглянемо лише рішення органів місцевого самоврядування ОТГ по проведенню нормативної

грошової оцінки земельних ділянок та бонітування ґрунтів, оскільки тільки вони містять норми права.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів проводиться не залежно від їх цільового призначення не рідше ніж один раз на 5–7 років, а за межами населених пунктів сільськогосподарського призначення – не рідше ніж один раз на 5–7 років, а несільськогосподарського призначення – не рідше ніж один раз на 7–10 років [175, ст. 18]. Основною її метою є визначення розміру земельного податку і орендної плати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності, а також визначення втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

За наявності зазначених підстав рада ОТГ приймає рішення про проведення нормативної грошової оцінки. Інформаційною базою для її проведення є затверджені генеральні плани населених пунктів на території ОТГ та інша містобудівна документація, а також відомості з ДЗК. За наслідками її розробки складається технічна документація земельних ділянок у межах населених пунктів в якій визначається базова вартість одного квадратного метра земель по кварталам в залежності від цільового призначення земельної ділянки. Дана документація підлягає рецензуванню та обов'язковій державній землепорядній експертизі і лише позитивний висновок є підставою для її затвердження радою ОТГ. Слід звернути увагу, що законодавство прямо не визначає терміну прийняття такого рішення, водночас згідно з абз. 9 пп. 12.3.1 п. 12.3. ст. 12 ПК України [139] контролюючі органи не пізніше 10 липня поточного року складають зведену інформацію про нормативну грошову оцінку земель, а відповідно до п. 271.2. ст. цього Кодексу, рішення рад ОТГ щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок повинно бути офіційно оприлюднено не пізніше 15 липня року, що передуює бюджетному періоду.

Варто звернути увагу на те, що з 01.01.2019 р. у зв'язку з внесенням змін до ЗУ «Про оцінку земель» [175] за сільськими, селищними, міськими

радами закріплені повноваження щодо проведення нормативної грошової в межах і за межами населених пунктів. Другим позитивним моментом стало введення в дію з 01.01.2019 р. загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, які розташовані за межами населених пунктів [197]. Ця оцінка є офіційною для визначення розміру плати за землю, однак варто звернути увагу на те, що вона застосовується лише до прийняття відповідного рішення органом місцевого самоврядування. З цього приводу в юридичній літературі зазначають, що всеукраїнська нормативна грошова оцінка є проміжною [156, с.33]. Не звертаючи увагу на важливість своєчасного проведення нормативної грошової оцінки земель, ми змушені констатувати, що ситуація на рівні країни у цьому зв'язку є незадовольною. Так, за відомостями Державної фіскальної служби України 15470 населених пунктів із 29721 потребують оновлення нормативної грошової оцінки земель до 15.07.2019 р. [55], а це більша половина.

Бонітування ґрунтів – це порівняльна оцінка якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур, які вирощуються у конкретних природно-кліматичних умовах [74, ст. 189]. Цей вид оцінки земель проводиться один раз на 7 років, за 100-бальною шкалою, відповідно до державних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів лише на землях сільськогосподарського призначення та лісового фонду. Рішення про проведення бонітування ґрунтів на території ОТГ приймається відповідною радою ОТГ, на підставі якого розробляється технічна документація з бонітування ґрунтів, яка підлягає обов'язковій державній землепорядній експертизі. Розроблена документація затверджується радою ОТГ та набирає чинності лише після її оприлюднення, в установленому законом порядку.

Підкреслимо те, що рішення органів місцевого самоврядування про проведення нормативної грошової оцінки земель та бонітування ґрунтів не

являються регуляторними актами, а тому при їх розробці, затвердженні та оприлюдненні застосовуються лише правила, встановлені для нормативно-правових актів.

Рішення у сфері контролю за використанням і охороною земель

Земельне законодавство України визначає, що сільські, селищні, міські ради та ради ОТГ здійснюють самоврядний контроль за використанням та охороною земель [74, ст. 189; 179, ст. 20] лише комунальної власності [74, ст. 12]. Водночас, згідно з пп. 1 п. «б» ч. 1 ст. 33 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ віднесено здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель. Звернемо увагу на те, що у диспозиції цієї правової норми не зазначена форма власності земель, а це дає підстави для висновку, що виконавчі органи відповідних рад уповноважені на здійснення такого контролю відносно всіх земель, які розташовані на її території, незалежно від їх форми власності. Також це узгоджується з природою делегованих повноважень на виконання деяких державних функцій, в тому числі у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Таким чином, органи місцевого самоврядування ОТГ одночасно здійснюють самоврядний контроль за використанням і охороною земель та виконують деякі делеговані повноваження у сфері державного контролю за охороною земель. Однак при цьому законодавець не визначив зміст та процедуру здійснення такого контролю, що на практиці обумовило прийняття органами місцевого самоврядування ОТГ відповідних положень про його проведення.

Наприклад, відповідно до п. 1.3. Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади міста Богодухова [241], об'єктом самоврядного контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території Богодухівської міської ради, крім земель приватної власності. Згідно з п. 2.1. цього Положення його

реалізація покладається на Комісію із самоврядного контролю. Він здійснюється шляхом проведення обстежень стану та дотримання умов використання земельних ділянок територіальної громади міста Богодухова, виявлення самовільно зайнятих земельних ділянок, розгляд звернень фізичних та юридичних осіб та вжиття інших заходів (2.3.).

Водночас, в Порядку здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель Немирівської міської ОТГ [265] об'єктом самоврядного контролю визначені лише землі, які перебувають у власності Немирівської міської ОТГ (п. 2 Розділу I). Його здійснення також покладено на комісію по самоврядному контролю (п. 1 Розділу II), яка наділена значними повноваженнями (п. 1.1. Розділу III).

Варто звернути увагу, на Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві [254], згідно якого об'єктом самоврядного контролю та охорони є всі землі в межах міста Києва (п. 1.7.), а органом його здійснення визначено Головне управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації (п. 2.1.), порядок формування якого визначений окремим рішенням Київської міської ради [255]. Цей Порядок досить детально регламентує процедуру здійснення контролю та види документів, які створюються під час його проведення. Відсутність посилання на форми власності земель, які є об'єктом контролю свідчить про те, що даний Порядок одночасно комплексно визначає самоврядний контроль за використанням і охороною земель комунальної власності та контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами земельного законодавства при використанні земельних ділянок всіх форм власності.

Аналізуючи зміст та структуру зазначених правових актів ми зазначаємо, що основною формою здійснення самоврядного контролю органами місцевого самоврядування ОТГ є проведення моніторингу та перевірок за використанням і охороною земель в межах території відповідної ради або території ОТГ, виявлення самовільно зайнятих

земельних ділянок, звернення до державних органів та суду з метою припинення порушення земельного та природоохоронного законодавства. У разі виявлення порушень земельного законодавства фізичними і юридичними особами при використанні земельних ділянок комунальної власності ради ОТГ мають право своїм рішенням обмежувати або зупиняти їх використання. Щодо земель, які перебувають у державній та приватній власності та розташовані на території відповідної ради, останні позбавлені дієвих ричагів впливу, крім складання відповідного акту та звернення з ним до органу, який уповноважений здійснювати державний земельний контроль. Тому, з цього приводу в юридичній літературі підкреслюється, що надзвичайно актуальним є питання про розширення повноважень даних органів у сфері контролю за використанням та охороною земель з метою посилення юридичного впливу на порушників [235].

Рішення щодо розпорядження земель

У зазначеній сфері ради ОТГ про: надання земельних ділянок комунальної власності у власність; надання земельних ділянок комунальної та колективної власності у користування (оренду); припинення права користування земельними ділянками комунальної власності; вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування, зміна цільового призначення земельних ділянок комунальної та приватної власності в межах населених пунктів; інвентаризація, об'єднання та поділ земельних ділянок комунальної та колективної власності, розробку та затвердження документації із землеустрою у випадках, передбачених ст. 49, 49-1, 50, 52, 54, 55, 55-1, 56, 57 ЗУ «Про землеустрій» [168].

Виконавчий комітет ради ОТГ наділений повноваженнями на прийняття рішень: при розробленні та затвердженні детальних планів територій в межах населених пунктів на території ОТГ; при здійсненні контролю за раціональним використанням та охороною земель; при вирішенні земельних спорів; при здійсненні заходів з благоустрою. Інші виконавчі органи рад ОТГ (відділи, управління) при реалізації своїх

повноважень у сфері земельних відносин забезпечують виконання і дотримання рішень ради ОТГ її виконавчого комітету на території ОТГ. Староста здійснює свої повноваження у сфері земельних відносин відповідно до законодавства та Положення, яке затверджується радою ОТГ [250] в межах старостинського округу, який визначається межами населеного пункту (пунктів), що розташовані на території ОТГ, крім адміністративного центру ОТГ. Термін «старостинський округ» був введений у нормативну базу у зв'язку з прийняттям ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172].

2.3. Просторові межі повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин

Процес утворення ОТГ передбачає об'єднання територій сільських, селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, та населених пунктів територіальних громад, які в неї увійшли, в одну спільну територію, яка тепер потребує встановлення меж. Нормативно «територія територіальної громади» визначається, як нерозривна територія в кордонах якої ця спільнота безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішує питання місцевого значення [166, ст. 1]. У цьому зв'язку ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172] передбачив, що межі ОТГ визначаються по зовнішнім кордонам юрисдикції рад територіальних громад, які в неї увійшли (ст. 4). Однак, на нашу думку, це формулювання є суперечливим та не коректним з огляду на наступне. По-перше, терміни «межа ОТГ» та «юрисдикція ради» не мають нормативного визначення, а поняття «межа ОТГ» взагалі є новим для юридичної науки. А, по-друге, у даному контексті коректніше говорити про межі території ОТГ, а не межі ОТГ, оскільки останнє поняття має досить широкий обсяг та смислове навантаження.

В юридичній літературі під поняттям «юрисдикція ради» розуміють повноваження певного суб'єкта розглядати справи та вирішувати спори в межах певної території [22, с. 1011]. Тобто юрисдикція ради це територіальні межі її повноважень. Виявляється, що межі території ОТГ визначаються по зовнішнім межам територій сільських та селищних рад відповідних територіальних громад. Для того щоб зрозуміти сутність цих інституцій та закріплену за ними територію слід проаналізувати історію їх утворення.

Інститут сільських рад, як адміністративно-територіальних одиниць, був започаткований ще в радянські часи. Після захоплення влади перед революційним урядом постало питання організації управління селянськими та робітничими масами, що спонукало до заснування нових органів влади на місцях – сільських та міських рад і це було реалізовано при прийнятті Конституції УСРР 1919 р. [90]. Процес і порядок їх утворення наведений у таблиці 1.

Таблиця 1- Хронологія утворення сільських, селищних, міських рад, як адміністративно-територіальних одиниць, та встановлення їх меж

Рік прийняття	Назва нормативно-правового акту	Вирішене питання
1919	Конституція УСРР	Утворення сільських та міських рад
1920	Постанова ВУЦВК «Про сільські ради»	Сільські ради засновуються у селищах з населенням не менш як 300 мешканців
1922	ЗК УСРР	Порядок визначення меж селищ та міст
1925	Постанови ВУЦВК «Про сільські ради», «Про міські та селищні ради»	Сільські ради засновуються – до 1000 мешканців; селищні ради – от 1000 до 10000 мешканців; міські ради – от 10000 мешканців
1965	Указ Президії ВР УРСР «Про питання адміністративно-територіального устрою»	Детально визначений порядок створення, об'єднання і ліквідації сільських, селищних рад та встановлення їх меж; створення міських рад не передбачено
1981	Указ Президії ВР УРСР «Про вирішення питань адміністративно-територіального	Вперше наведений вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць

	устрою УРСР»	УРСР: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село, селище
1992	Технічні вказівки по складанню проектів формування територій сільрад»	Вперше детально регламентований порядок розроблення документації щодо встановлення меж сільських та селищних рад
1994	ДБН Б. 2.4.-1.94. Планування і забудова сільських поселень	Визначена процедура розроблення генеральних планів сільських та селищних рад
1996	Конституція України	Новий територіальний устрій України, але сільради, як адміністративно-територіальні одиниці не скасовані
2001	ЗК України 2001 р.	Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць здійснюється за проектами землеустрою
2007	ДБН Б. 1.1-7:2007. Склад, зміст, порядок розроблення та затвердження схем планування території сільради.	Передбачений порядок складання схеми планування території сільради; наведено нормативне визначення поняття «територія сільради»

(побудовано автором за даними [89; 90; 71; 74; 190; 205; 206; 207; 276; 48; 50; 70]).

Нормативно адміністративно-територіальна одиниця визначається, як компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [237]. З огляду на це, наявність закріпленої території, органу управління та компетенції при утворенні сільських, селищних та міських рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів характеризувало їх, як адміністративно-територіальні одиниці [158, с. 77]. Це також підтверджується першоджерелами їх утворення. Так, в Циркулярі № ОК-1 Центральної адміністративно-територіальної комісії 1922 р. зазначено, що: *«Трехступеневая система административного территориального деления: а) сельская единица, б) волосная (район) и в) округовая (средняя между губернией и уездом) – является более совершенной учитывая политические и технические условия. Территория*

сельской административной единицы определяется числом жителей не менее 1.000 человек. Селение с количеством жителей меньше 1.000 человек группируются с таким расчетом, чтобы жители могли осуществлять свои избирательные права по признаку – Сельсовет охватывает не менее 1.000 человек населения» [307, с. 16]. Підкреслимо той факт, що вони утворювалися лише в розпорядчому порядку, до 1937 р. – за постановами Президії ВУЦВК, з 1937 р. по 1956 р. – за указами Президії Верховної Ради УРСР, з 1956 р. по 1965 р. – за рішеннями виконавчих комітетів обласних рад депутатів трудящих, з 1965 р. по 1991 р. – за указами Верховної Ради УРСР. Так, наприклад, у 1974 р. на території УРСР було створено 8567 сільських та селищних рад [287, с. 8], станом на 01.01.2012 р. до проведення реформи місцевого самоврядування в Україні діяли 783 селищні ради та 10 278 сільських рад [295, с. 9], а станом на 01.07.2020 р. згідно відомостей офіційного веб-порталу ВРУ в адміністративно-територіальному устрої України, без врахування ОТГ, існують 547 селищних рад та 7226 сільських рад [25]. Варто звернути увагу на те, що до прийняття ЗУ «Про Ради народних депутатів та місцеве самоврядування в Україні» у 1990 р. [165] сільські, селищні, міські ради були виключно державними органами, які створювались для представництва інтересів держави на місцях. Після прийняття Конституції України [89] вони остаточно стали представницькими органами територіальних громад, як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Однак, перетворення їхнього правового статусу жодним чином не вплинуло на їхню структуру, як адміністративно-територіальних одиниць та не змінило просторові межі їх діяльності. Всі елементи, які входили в них при їх утворенні, а саме: територія, орган управління, населені пункти, жителі, домоволодіння, адміністративні будівлі, землі, підприємства, установи, організації, дороги, шляхи та інша інфраструктура, залишились, лише з врахуванням певних кількісних змін.

Отже, до прийняття Конституції України [89] сільські, селищні та міські ради вже були сформовані, як адміністративно-територіальні

одиниці, які мали визначену територію з встановленими межами. Після утворення ОТГ та обрання ними своїх представницьких органів, здійснюється припинення сільських та селищних рад територіальні громади, яких об'єдналися, не лише, як юридичних осіб публічного права, а й також, як адміністративно-територіальних одиниць. Раніше при прийнятті рішення про ліквідацію сільської, селищної ради Президія ВУЦВК [214; 215], виконавчі комітети обласних рад депутатів трудящих [216], або Президія Верховної Ради УРСР [191] одночасно вирішували питання про приєднання або включення її території до іншої сільської, селищної або міської ради і для вирішення цих питань створювались спеціальні ліквідаційні комісії. Наприклад, в п. 18 Инструкции «О порядке ликвидации органов управления и регулировании спорных вопросов при упразднении или изменении границ административно-территориальных единиц» 1924 р. зазначено, що: *«По окончании подготовительной работы ликвидационных комиссий собирается объединенное заседание Пленума Исполкома и ликвидационной комиссии, на котором ликвидационная комиссия дает подробный доклад о своей работе. После доклада проходит передача упраздняемой административно-территориальной единицы. О передаче составляется особый акт, скрепляемый подписями всех участников собрания, копии акта направляются во все заинтересованные исполкомы* [307, с. 24]. Таким чином, при припиненні сільської або селищної ради її територія автоматично не входить до іншої адміністративно-територіальної одиниці це питання має бути вирішене компетентним органом. А сам факт її передачі фіксується у відповідному акті, який складається між сільськими, селищними, міськими радами.

Слід зауважити, що наразі законодавство не містить прямих норм про приєднання або включення територій припинених сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, територіальні громади яких утворили ОТГ, до території ОТГ. Виходячи з цього механізм визначення меж території ОТГ по зовнішнім межах територій рад, які в неї

увійшли, виглядає необґрунтованим та безпідставним, оскільки вони припиняються. На практиці ради ОТГ приймають рішення про припинення сільських та селищних рад та затвердження актів приймання-передачі їх основних засобів. Наприклад, рішенням Великобілозерської сільської ради від 09.01.2018 р. № 02 [242] були затверджені передавальні акти активів та пасивів сільських рад, які припиняються в результаті реорганізації шляхом приєднання до Великобілозерської сільської ради. Предметом прийому-передачі за цими актами були адміністративні будівлі, будівлі комунальних підприємств, установ, організацій, меблі, комп'ютерна техніка, автомобілі, системи вуличного освітлення, тротуари, багаторічні насадження закладів та інше майно [58], однак в них відсутня територія припинених сілрад, яка була встановлена проектами формування та визначена генеральними планами і схемами планування. І це не виключний випадок, у жодній ОТГ при затвердженні таких актів прийому-передачі територія припинених сілрад не передавалась до території ОТГ.

Згідно ДБН Б. 1.1-7:2007 [50] територія сілради визначається, як *«територія одного або кількох поселень, жителі яких добровільно об'єдналися у територіальну громаду для самостійного вирішення питань місцевого значення, а також прилеглі території, що адміністративно підпорядковані даній громаді»*. Тобто територія сілради це не лише сукупність земельних ділянок комунальної власності, які є об'єктом цивільних прав та можуть передаватися за актами прийому-передачі від припинених сільських, селищних рад до території ОТГ, а це також їх землі запасу, які розташовані за межами населених пунктів, та закріплені за ними проектами формування територій сілрад, схемами генеральних планів сілрад для їх перспективного розвитку. Втім, ці землі запасу перебувають у державній власності та здебільшого є несформованими, а тому сільські, селищні ради, які припиняються та рада ОТГ не мають повноважень приймати рішення про їх прийом-передачу між собою.

Таким чином, юридична доля територій сільських, селищних рад, які припиняються є невизначеною, а це дає підстави для висновку, що про те, що вони не передаються до території ОТГ. В свою чергу, це ставить під сумнів законність рішень органів місцевого самоврядування ОТГ про встановлення місцевих податків та зборів, присвоєння поштових адрес, здійснення благоустрою та контролю за використанням і охороною земель в адміністративних межах сілрад, які припинені. Особливо це стосується ОТГ, які утворились в результаті об'єднання територіальних громад сіл та селищ, що входили до різних районів однієї області. Стосовно земель населених пунктів припинених сілрад не виникає жодних проблем, оскільки всі землі з 01.01.2013 р. вважаються розмежованими, а тому вони перебувають у комунальній власності. Ми підкреслюємо, що питання передачі територій сілрад є неврегульованим у чинному законодавстві, та потребує негайного вирішення.

Наразі ОТГ, як і територіальна громада не є адміністративно-територіальними одиницями, а тому питання про встановлення меж їх територій ще не врегульовано чинним законодавством. Слід наголосити, що на практиці було декілька спроб визнати громаду адміністративно-територіальною одиницею первинного рівня, однак жодна з них не була реалізована. Серед основних можна виділити наступні.

Після прийняття Конституції України [89] 04.12.1997 р. ВРУ був прийнятий законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України» [284], в якому було запропоновано визнавати громадою адміністративно-територіальну одиницю, яка утворена на основі одного або декількох поселень, що є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання її населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг (п. 1 ст. 8). Передбачалося, що вона може утворюватися, якщо в її межах проживає не менше від 5000 до 1500 жителів, з урахуванням доступності адміністративного центру громади для

жителів поселень та поселенських утворень, які розташовані у її межах (п. 2 ст. 8). Виявляється, що в цьому законопроекті громада прирівнювалась до сільради, оскільки як у сільраді, так і в громаді передбачається створення цієї адміністративно-територіальної одиниці з кількох населених пунктів [158, с. 266]. Однак даний законопроект був заветований Президентом України, а тому так і не був повторно схвалений ВРУ.

Наступним став проект ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблений Ю. Ганущаком [227], яким було запропоновано створення в Україні трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громад, районів та регіонів (ч. 2 ст. 4). В ньому громадою визначалась адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, яка складається з одного або декількох поселень, має визначені у встановленому порядку межі, що співпадають з межами сусідніх громад, та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування з наданням жителям визначеного законом переліку публічних послуг (ч. 1 ст. 6). Цим законопроектом вже не встановлювалась мінімальна кількість жителів поселення, однак зазначалось, що віддаленість поселень від адміністративного центру громади мала відповідати базовим вимогам доступності соціальних послуг, установлених КМУ, а площа сільської громади не може бути меншою половини від середнього по Україні показника площі сільських громад, крім важкодоступних та прикордонних територій, де площа громади не повинна бути меншою за третину середньої по Україні показника площі сільських громад (ст. 6). Однак цей законопроект також не був схвалений ВРУ.

19.01.2012 р. народним депутатом України А. Гриценком до ВРУ був внесений проект ЗУ «Про територіальний устрій України» № 9738 [228], котрий визначив поняття всіх адміністративно-територіальних одиниць України, порядок встановлення їх меж, органи, які повноважні приймати такі рішення, перелік документів, які для цього розробляються. При цьому, більшість цих положень не узгоджується з положеннями Конституції та

законів України, але даний законопроект не передбачає жодних змін до відповідного законодавства. Суперечливим є такий вид адміністративно-територіальної одиниці, як регіон (ст. 17), який утворюється з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, забезпечення реалізації спільних інтересів жителів районів та міст-районів, що входять до його складу, та надання населенню визначених законом спеціалізованих та високоспеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, шляхом прийняття закону про внесення змін до Конституції України (ст. 28). Він не передбачав для громади статусу адміністративно-територіальної одиниці. За результатами розгляду в першому читанні та висновку Головного науково-експертного управління ВРУ [29] даний законопроект був відправлений на доопрацювання і більше не виносився на розгляд ВРУ.

Законопроектом № 5253 від 07.10.2016 р. [229] було запропоноване введення у нормативну матерію юридичної конструкції «межа території сільської, селищної, міської територіальної громади», як умовна замкнена лінія, що відмежовує територію однієї територіальної громади від територій інших територіальних громад, яка має визначатися на підставі схеми планування території територіальної громади за рішенням сільської, селищної, міської ради. Однак визначення поняття «територія територіальної громади» в ньому було відсутнє. Втім, цей законопроект не вносився на розгляд ВРУ.

Р. Губань у контексті даного питання зазначає, що вирішення проблем територіального устрою України можливе шляхом створення нової адміністративно-територіальної одиниці – громади з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов та можливостей для надання її мешканцям публічних послуг у відповідності до встановлених стандартів і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування [45, с. 165]. Однак Ю. Ганущак, А. Ткачук та Р. Ткачук стверджують, що перейменувати сільради на

громади навряд чи вдасться, оскільки лише у 5% всіх сілград населення складає понад 5 тис. осіб [174, с.109]. Водночас Л. Заставецька підкреслює, що кількість населення для громади не має бути визначальною. Головне, щоб вона існувала як кластер – мережа поселень, які тісно пов'язані між собою видами виробничих і соціальних зв'язків [68, с. 12]. Ми погоджуємося з позиціями цих науковців, оскільки і тенденції розвитку суспільства і стратегія децентралізації влади спрямовані на встановлення громад одиницями.

І. Верещак переконує, що розвиток місцевого самоврядування та процес децентралізації влади спричинили розвиток та посилення локальної самоідентифікації громадян. Тому тепер постала необхідність, щоб локальна адміністративно-територіальна одиниця відбивала реально існуючу соціально-територіальну спільноту (громаду) [24, с. 26]. Цим пояснюються тенденції визнання громади та ОТГ адміністративно-територіальною одиницею, оскільки вона, а не сільська, селищна, міська рада, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. В юридичній літературі також висловлюється думка, що основою для визначення та встановлення меж території ОТГ може стати затверджена землевпорядна та містобудівна документація, на підставі якої встановлювались межі сільських та селищних рад, однак це стане можливим лише після визнання ОТГ адміністративно-територіальними одиницями [158, с. 79].

На конституційному рівні це питання планувалося вирішити ще у 2015р., коли Президент України зареєстрував у ВРУ проект ЗУ «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2217а [221], яким передбачається визначення нових засад адміністративно-територіального устрою України на основі децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування (ст. 132), утворення нової системи адміністративно-територіальних одиниць у складі громади, району та регіону (ст. 133). В цьому законопроекті територіальна громада розуміється, як мешканці поселення чи поселень відповідної

громади (ст. 140). Втім, на нашу думку, дане визначення не відбиває територіальної основи проживання поселення (поселень) та не повністю розкриває зміст поняття «територіальна громада», а тому воно підлягає корегуванню. Також цим документом пропонується ліквідація місцевих державних адміністрацій і утворення префектів (ст. 118), та заснування виконавчих комітетів районних та обласних рад (ст. 140). 31.08.2015 р. ВРУ в першому читанні підтримала цей законопроект, однак остаточно він так і не був прийнятий. А. Мірошніченко зазначає, що даний законопроект передбачає поширення принципу повсюдності місцевого самоврядування на всю територію держави, оскільки у разі його прийняття вся територія України буде поділена на громади й охоплена місцевим самоврядуванням [115]. Ми поділяємо думку науковця і також вважаємо, що це важливий для нашої країни документ, який вирішить актуальні питання адміністративно-територіального устрою і лише після його прийняття стане можливим інший етап – встановлення меж територій ОТГ. Однак, цей законопроект так і не був ухвалений ВРУ у другому читанні.

Новообрана у 2019 р. ВРУ направила новий законопроект по даному питанню від 13.12.2019 р. за № 2598 [223], яким вже запропоновано нову систему адміністративно-територіального устрою у складі: громади, округи та області. Округа, яка замінить район, буде складатися з декількох громад. Системний аналіз змісту цього законопроекту дає підстави для висновку про те, що він навпаки спрямований на ще більшу централізацію влади, одержавлення місцевого самоврядування та закріплення цього на конституційному рівні, а також містить недоліки концептуального та термінологічного характеру. Зазначене слідує з наступного.

По-перше, термін «громада» застосовується в п. 29 ст. 85, ст. 133, ст.140, ст. 141, ст. 143, пп. 1, п.16-2 з різним смисловим навантаженням. Так, у контексті п. 29 ст. 85 та ст. 133 термін «громада» застосовується у значенні адміністративно-територіальної одиниці. Водночас, зі змісту ст. ст.140, 141, 143 слідує, що термін «громада» вже розуміється, як жителі

відповідної території. Втім, вкладення різного змісту у термін «громада» є порушенням логічного закону тотожності, що є неприпустимим з точки зору юридичної техніки. Така двозначність створить значні проблеми у його розумінні як звичайними громадянами так і при застосуванні суб'єктами владних повноважень. Тому, на нашу думку, з формально-логічної точки зору територіальну громаду доцільно визначити, з одного боку, як адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, що стане територіальною основою місцевого самоврядування, а з другого боку, як жителів населених пунктів, що перебувають в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці.

По-друге, надання ВРУ повноважень щодо утворення і ліквідації громад, округів, областей, встановлення і зміни їхніх меж, їх найменування і перейменування за поданням уряду (ст. 85) є створенням механізму примусового об'єднання територіальних громад, як свого часу було у Польщі, Естонії та в інших країнах Європейського Союзу, що на нашу думку є неприпустимим.

По-третє, положення про те, що Президент може зупиняти або достроково припиняти повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради у разі ухвалення ними акта, який суперечить Конституції і законам України та призначити тимчасового державного уповноваженого (ст. 144) не в повній мірі узгоджуються з принципами, установленими ст. 7 Конституції України [89] та Європейською Хартією місцевого самоврядування [61]. Отже, законопроект № 2598 [223] з огляду на вищезазначені підстави потребує ґрунтовного доопрацювання.

Територіальні межі повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин не чітко визначені законодавством та носять суперечливий характер. Так, на рівні Основного Закону [89] встановлено, що органи місцевого самоврядування управляють комунальним майном, затверджують програми соціально-економічного розвитку, встановлюють місцеві податки і збори та вирішують інші

питання, які віднесені до їх компетенції (ст. 143), реалізуючи свої повноваження вони приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Звернемо увагу, що термін «на відповідній території» є занадто широким і нічого конкретно не означає, а навпаки створює умови для його довільного тлумачення. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] також не містить прямих положень про територію в межах якої органи місцевого самоврядування ОТГ можуть приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин. Нормативне визначення поняття «територія ОТГ» у ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172] також не передбачено. На нашу думку його зміст залежатиме від того чи є громада або ОТГ адміністративно-територіальною одиницею. В цьому зв'язку зазначимо, якщо громада стане адміністративно-територіальною одиницею, то для більш повного відображення її змісту доцільно врахувати ознаки поняття «сільрада», як адміністративно-територіальної одиниці. При цьому вважаємо, що запропоновані у вищезазначених законопроектах визначення поняття «громада», як жителів населених пунктів та інших поселень не повністю відбивають її сутність як адміністративно-територіальної одиниці, а тому потребують доопрацювання з врахуванням запропонованого нами визначення.

Частинами 1 та 2 ст. 12 ЗК України 2001 р. [74] передбачено, що сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи, реалізують свої повноваження у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст. Але, згідно з п. «б» ч. 2 ст. 83 цього Кодексу, у комунальній власності можуть перебувати земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди та інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування, а відповідно до ст. 117 із державної у комунальну власність можуть передаватися земельні ділянки, які розташовані, як межах, так і за межами населених пунктів. Виходячи з положень ч. 1 ст. 122 ЗК України 2001 р. [74] ради ОТГ можуть розпоряджатися земельними

ділянками комунальної власності для всіх потреб незалежно від їх місця розташування, а керуючись ч. 3 ст.149 цього правового акту вони можуть вилучати земельні ділянки комунальної власності для всіх потреб також незалежно від того, де вони розташовані. В свою чергу, нагадаємо про розпорядження уряду № 60-р [137], на виконання якого у комунальну власність 650 ОТГ протягом 2018 р. було передано понад 650 га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [301], стосовно яких ради ОТГ можуть рішення про їх передачу у власність та у користування.

Відповідно до пп. 10.1.1. п. 10.1. ст. 10 ПК України [139] земельний податок відноситься до місцевих податків, який на виконання п. 12.3. ст. 12 цього Кодексу встановлюється радами ОТГ на відповідній території (п.281.1. ст. 281). Згідно з положеннями п. 271.1. ст. 277 ПК України [139], ставка податку встановлюється цими органами за земельні ділянки, які розташовані за межами населених пунктів або в межах населених пунктів. Тобто рішення рад ОТГ про встановлення земельного податку приймається відносно земельних ділянок, які розташовані, як в межах, так і за межами населених пунктів, і вони є обов'язковими до виконання.

19.07.2020 року набрала чинності постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-IX [220], якою були ліквідовані 490 районів, що склалися з сільських, селищних, міських рад, як адміністративно-територіальних одиниць, та утворені 136 нових укрупнених районів у складі сільських, селищних, міських територіальних громад, які ще не є частиною адміністративно-територіального устрою України. Зауважимо, що елементи з яких складається район мають бути адміністративно-територіальними одиницями, з огляду на це підхід законодавця, викладений у постанові №807-IX [220] не враховує позиції правової доктрини та історію вирішення цих питань в УРСР. Також не вирішеною залишається доля сільських, селищних, міських рад, як адміністративно-територіальних одиниць, які наразі є існуючими, із встановленими межами. Окремо хотілося би звернути

увагу на те, що чинне законодавство ще не містить положень про вид містобудівної або землевпорядної документації на підставі якої визначаються та встановлюються межі території ОТГ. Отже, нове районування створює більше проблем ніж вирішує, а тому зазначена постанова потребує внесення відповідних змін.

Проведений нами системний аналіз дає підстави для формулювання наступних тверджень.

По-перше, ч. 1 та 2 ст. 12 ЗК України 2001 р. [74] є колізійною та суперечить законодавству, а тому потребує негайного корегування шляхом виключення словосполучення «на території сіл, селищ, міст».

По-друге, органи місцевого самоврядування ОТГ можуть приймати рішення з питань адміністративно-територіального устрою, планування використання земель, здійснення землеустрою, виготовлення містобудівної документації, розпорядження землями комунальної власності, їх вилучення, затвердження земельного податку, щодо здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, проведення благоустрою, присвоєння поштових адрес, в межах та за межами населених пунктів на території сільської, селищної ради, як адміністративно-територіальної одиниці, яка була раніше встановлена відповідно до законодавства.

По-третє, в ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172] лише передбачено, що після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, та їхніх виконавчих комітетів, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях та для осіб, яких вони стосуються, а рада ОТГ та її виконавчий комітет можуть вносити в них зміни, визнавати такими, що втратили чинність, або скасовувати ці акти (ч. 8 ст. 8). Однак в цьому Законі прямо не визначено чи може рада ОТГ та її виконавчий комітет приймати нові нормативно-правові та індивідуально-правові акти в межах всієї

території рад (тобто також за межами населених пунктів), які припинилися. Це дає підстави для висновку, що органи місцевого самоврядування ОТГ мають повноваження приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин в межах населених пунктів, територіальні громади яких об'єдналися, а також стосовно всіх земельних ділянок комунальної власності ОТГ незалежно від їх місця розташування. Але, на нашу думку, сільська, селищна, міська рада, яка розміщена в адміністративному центрі ОТГ, може приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин поза межами населених пунктів лише в своїх раніше встановлених адміністративних межах. Ухвалення ж нею рішень в колишніх адміністративних межах сільських та селищних рад, які припинилися як адміністративно-територіальні одиниці, крім земельних ділянок комунальної власності ОТГ, є спірним, оскільки питання передачі цих територій до території ОТГ ще є невирішеним на законодавчому рівні. Водночас констатуємо, що на практиці органи місцевого самоврядування ОТГ у зазначеній сфері приймають рішення в адміністративних межах всіх сільських та селищних рад територіальні громади яких в неї увійшли.

По-четверте, якщо в ОТГ увійшли територіальні громади, які розташовані на території суміжного району, то розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр ОТГ. Але до виготовлення та затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж цього району органи місцевого самоврядування ОТГ можуть приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин і на території населених пунктів суміжного району з врахуванням вищезазначених нами зауважень.

Висновки до розділу 2

1. Повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин – це встановлений Конституцією та

законами України перелік їх обов'язків по вирішенню земельних питань на відповідній території в інтересах ОТГ та на виконання деяких повноважень держави, реалізація яких забезпечена можливістю прийняття правових актів, а також здійснення інших юридично владних дій. Основною правовою формою їх реалізації є прийняття правових актів у формі рішень. Основними суб'єктами їх реалізації є рада ОТГ, голова громади, її виконавчий комітет, управління, відділи та інші виконавчі органи ради ОТГ, староста, військово-цивільна адміністрація. У зазначеній галузі їхні рішення поділяють на такі групи: у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою; у сфері планування використання земель; у сфері благоустрою; у сфері встановлення плати за землю; при розпорядженні земель; у сфері контролю за використанням та охороною земель.

2. До виключних повноважень рад ОТГ у сфері регулювання земельних відносин віднесено прийняття рішень про: утворення старостинських округів в межах території ОТГ; погодження передачі у власність або у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які розташовані на їхній території за межами населених пунктів; визнання такими, що втратили чинність, або скасування актів органів місцевого самоврядування територіальних громад, які ввійшли в ОТГ у сфері регулювання земельних відносин.

3. Органи місцевого самоврядування ОТГ мають повноваження приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин в межах населених пунктів, територіальні громади яких об'єдналися, а також стосовно всіх земельних ділянок комунальної власності ОТГ незалежно від їх місця розташування. Але, сільська, селищна, міська рада, яка розміщена в адміністративному центрі ОТГ, та її виконавчий орган може приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин поза межами населених пунктів лише в своїх раніше встановлених адміністративних межах. Ухвалення ж нею рішень в колишніх адміністративних межах сільських та селищних рад, які припинилися як адміністративно-територіальні одиниці,

крім земельних ділянок комунальної власності ОТГ, є спірним, оскільки питання передачі цих територій до територій ОТГ ще є невирішеним на законодавчому рівні.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ ПРИ ВИРІШЕННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ПИТАНЬ

3.1. Зарубіжний досвід регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні

У зарубіжних країнах до такого природного багатства як земля відносяться з великою обережністю, намагаючись максимально використовувати її в інтересах суспільства, постійно дбаючи про її відтворення. Земля, як поняття у зарубіжному трактуванні, є більш змістовним, ніж в Україні, в його обсяг входять і ґрунти, і територія розміщення продуктивних сил, і надра, і навіть простір над нею [9]. На відміну від України в зарубіжних країнах особлива увага приділена питанню раціонального використання земель та їх охорони. Головним чином це відбувається у контексті розробки програм сталого розвитку територій, планування та забудови земель, а також економічного стимулювання дотримання вимог природоохоронного законодавства. Наприклад в Іспанії, Франції, Італії територіальне планування здійснюється комплексно у контексті економічного планування, а у Фінляндії, Швеції, Великобританії воно зосереджується, головним чином, на проблемах регіонів.

Німеччина вважається країною з найбільш раціональною організацією територіального планування. За формою адміністративно-територіального устрою Німеччина – федеративна держава [94, с. 187]. До її складу входять землі, що в свою чергу, поділяються на адміністративні райони, територія яких поділена між громадами окремих населених пунктів. Модель місцевого самоврядування Німеччини вважається однією з найефективніших у світі, роль органів місцевого самоврядування громад

виконують муніципалітети та округи. Відповідно до ст. 28 Конституції Федеративної Республіки Німеччина [94, с. 190] громади можуть об'єднуватися в союзи і їм надається право регулювати в рамках закону під свою відповідальність всі справи місцевого співтовариства, а в п. 1 ст. 137 Конституції землі Гессен [96] цей принцип ще більш детально конкретизується: *«Громади є на своїй території виключними володарями всіх повноважень місцевого публічного управління, що здійснюється на основі їх власної відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли вирішення цих завдань в суспільних інтересах покладено на інші відомства спеціальним приписом закону»*. У Німеччині на рівні місцевого самоврядування земель вже відбулася повна децентралізація влади. Утворені об'єднані муніципалітети та округи провели внутрішні реформи, серед яких вартої уваги є концепція розвитку міст [257, с. 201]. В цій країні планування територій складається з кількох рівнів.

Найвищий рівень планування визначається законодавством Європейського Союзу, яке містить загальні приписи та вимоги для кожної країни-учасниці при розробці національного законодавства. Наступний рівень планування – загальнодержавний на всіх суб'єктів федерації, на якому затверджуються закони та інші нормативно-правові акти, які є обов'язковими для всіх земель Німеччини. Вказані правові акти містять вимоги до документації із планування нижчих рівнів, а також процедуру їх розробки. На рівні федерації розробляються загальні плани використання земель на всю територію Німеччини та розробка регіональних планів на кілька районів. Це здійснюється на рівні закону, який приймається за умови узгодження з землями [94, с. 213]. На рівні федерального планування визначаються землі, що можуть бути забудовані об'єктами регіонального значення та землі, що не можуть бути забудовані, всі інші питання віднесені до компетенції окремих громад, які складають базовий рівень. Базовий рівень стосується громад і полягає у розробці планів використання земель

території та обов'язкових планів забудови на кожну конкретну земельну ділянку, який розробляється у випадку нового будівництва.

Плани розвитку земель існують у вигляді текстових та графічних матеріалів, які містять планові норми та конкретизують їх на місцевості [300, с. 36–37]. На нашу думку використання в Україні принципів планування земель Німеччини можливе з врахуванням адміністративно-територіального устрою України та класифікації земель за категоріями відповідно до цільового призначення, визначених земельним законодавством.

Згідно зі ст. 165 Конституції Республіки Польща [326] гміна є основною одиницею територіального самоуправління із статусом юридичної особи. За гмінами визнається право на об'єднання (ст. 172). Кожна гміна складається з населення, яке утворює самоврядну громаду, яка одночасно є адміністративно-територіальною одиницею [219, ст. 1]. Другим рівнем адміністративно-територіального поділу в Польщі є повіт, який охоплює цілісну територію гмін, що межують між собою. Повіти і гміни об'єднуються за рішення уряду із врахуванням думки відповідних рад [219, ст. 4]. Представницьким органом гміни є рада гміни. У сфері земельних відносин обсяг її повноважень мало чим відрізняється від рад ОТГ, водночас, на відміну від України рада гміни уповноважена визначати правила набуття, відчуження, обтяження об'єктів земельної нерухомості, а також правила передачі її в оренду [219, ст. 18]. В Україні це питання може бути визначено виключно на рівні законодавчих актів.

Відзначимо, що у Польщі староста наділений повноваженнями на видання власних актів, він керує повітовими службами та інспекціями, призначає та звільняє їх керівників, затверджує програми їх діяльності, а в окремих випадках виконує повноваження повіту [328, ст. 35]. Межі його повноважень визначені територією відповідного повіту. Отже, можливим є закріплення за старостою повноваження на видання відповідних правових актів, за умови створення в межах старостинського округу окремого

виконавчого органу ради ОТГ. На наше переконання, досвід Польщі має бути врахований при проведенні реформи місцевого самоврядування в нашій країні.

В Іспанії систему адміністративно-територіального устрою складають муніципії, провінції та автономні спільноти. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є муніципії, які можуть створювати об'єднання муніципалітетів, а провінції - автономні спільноти. Муніципії, провінції та автономні спільноти є юридичними особами [94, с. 401–402] та їм гарантується автономія у сфері регулювання земельних відносин, оскільки згідно зі ст. 149 Конституції Іспанії це питання не віднесено до виключного відання держави [94, с. 404]. Така концепція розмежування компетенцій дозволяє органам місцевого самоврядування в Іспанії регулювати земельні відносини виходячи з пріоритету інтересів місцевих жителів. Виявляється, що ця позиція є обґрунтованою і слушною, оскільки земля, яка перебуває у комунальній власності ОТГ є матеріальною основою для здійснення місцевого самоврядування на відповідній території в інтересах її жителів.

В Естонській Республіці вирішенням всіх питань місцевого життя та його устроєм займаються місцеві самоуправління в особі волостей та міст [95, ст. 155], які мають право створювати союзи та установи разом з іншими місцевими самоуправліннями. [95, ст. 159]. При об'єднанні одиниці місцевого самоуправління організують складення договору в якому зазначаються: назва і статус новоствореної одиниці місцевого самоуправління та порядок використання її символіки; внесення змін в положення та інші правові акти у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою; строки дії правових актів, які приймаються їх представницькими органами об'єднання та планів їх розвитку; вирішення пов'язаних із зміною адміністративно-територіального устрою організаційних та бюджетних питань; строки дії договору про об'єднання [126, ст. 9–1]. Можливість укладення такого договору створює додаткові механізми для організації регулювання земельних відносин з

урахуванням інтересів жителів всіх волостей та міст. Втім, такі об'єднання волостей та міст в Естонії носить тимчасовий характер і не призводить до їх повної трансформації. Примітним є те, що до договору про об'єднання обов'язково додаються карти масштабу 1:50000 з описом існуючих кордонів та координат одиниць місцевого самоврядування, які об'єднуються та кордонів нової об'єднаної одиниці самоврядування. Договір та додатки до нього підлягають обов'язковому затвердженню зборами всіх одиниць місцевого самоврядування, які об'єднуються [126, ст. 9–1]. На нашу думку, ідея складання картографічних матеріалів при об'єднанні одиниць місцевого самоврядування в Естонії є слушною та може бути втілена при утворенні ОТГ в Україні. Зокрема, це дозволить чітко означити проектну територію ОТГ для майбутнього встановлення її меж.

У Швейцарії на місцевому рівні самоврядування здійснюється комунами, а на регіональному кантонами. Правовий статус комун регулюється конституціями кантонів. Наприклад, відповідно до ст. 110а Конституції кантону Берн: *«Кантон забезпечує створення спеціальних корпорацій комун, призначених для обов'язкового регіонального співробітництва між комунами. Створення та розформування корпорації вимагає згоди більшості виборців та більшості комун, які до неї входили»* [15, с. 123]. Слід відзначити, що корпорація комун є формою співробітництва, яка не передбачає їх повного та остаточного злиття. Кожна комуна зберігає свою структуру та правосуб'єктність. Комуни у Швейцарії, як і громади в Україні не є адміністративно-територіальними одиницями, однак досвід їх співпраці у формі корпорацій, зокрема у галузі земельних відносин при реалізації спільних проектів, є позитивним для нашої країни.

Австрія, як і Німеччина, є федеративною державою, до складу якої входять землі, які поділяються на громади у статусі адміністративно-територіальних одиниць з правом самоуправління (громади з кількістю населення понад 20000 мешканців отримують статус міської). Відповідно до ст. 116а Конституції Австрійської Республіки [94, с. 65–66] для виконання

певних задач у сфері власної компетенції громади на підставі угоди можуть об'єднуватися в союзи громад. Але така угода потребує дозволу надзорного органу. Однак об'єднання союзів громад не повинно ставити під загрозу функціонування громад як самоуправних одиниць та низового управлінського ланцюга. При створенні союзів громад, одночасно приймаються положення про вступ та вихід з них, а також про їх розпуск. Федерація установлює загальні принципи земельного законодавства, а видання законів, які конкретизують питання регулювання земельних відносин віднесено до відання земель [94, с. 17]. За радами громад закріплюються повноваження управління земельними ресурсами, їх охорони та відтворення, а також планування місцевих територій. Відзначимо, що Основний Закон Австрійської Республіки [94, с. 68] встановлює імперативну та факультативну компетенцію рад громад (ст.119), що наводить на думку про їх достатню автономію у сфері прийняття рішень по регулюванню земельних відносин.

У Сполучених Штатах Америки (США) регулювання земельних відносин на місцевому рівні здійснюють органи муніципального управління, які мають власний виконавчий апарат, матеріальну базу, у вигляді муніципальної власності, права встановлювати та збирати податки, видавати нормативно-правові акти. Їх головна особливість полягає у поєднанні в одному органі нормотворчої та виконавчої влади. Органи муніципального управління здійснюють свою компетенцію на основі правила Діллона 1868 р., відповідно до якого обсяг повноважень органів муніципального управління встановлюється способом детального перерахування їх прав та обов'язків та правила «Home rule» (делегування прав на самоуправління) - делегування місцевій владі права автономії від законодавчої діяльності штату [327].

Позитивним також видається досвід РФ у досліджуваній намі сфері. Наприклад, Федеральним Законом Росії «Про державне регулювання забезпечення родючості земель сільськогосподарського призначення» [128],

органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями в області забезпечення урожайності земель сільхозпризначення з наданням необхідних фінансових засобів для їх здійснення (ст. 6). В Україні органи місцевого самоврядування не наділені такими повноваженнями, але досвід показує, що це ефективний засіб впливу на забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, а тому такі положення можуть бути втілені у земельне національне законодавство, оскільки суб'єкти господарювання, які здійснюють товарне сільськогосподарське виробництво в Україні здебільшого не дотримуються періодів сівозмін.

Федеральний Закон Росії «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [127] муніципальні утворення мають право на об'єднання та роз'єднання за ініціативою населення, органів місцевого самоврядування, федеральних органів державної влади та суб'єктів федерації (ст.13). Це здійснюється шляхом прийняття відповідного закону суб'єктом РФ, але обов'язковою умовою є згода населення муніципальних утворень на їх об'єднання або роз'єднання. Повноваження органів місцевого самоврядування об'єднаних муніципальних утворень у сфері вирішення земельних питань не мають ніяких особливостей порівняно з іншими муніципальними утвореннями в РФ.

Аналізуючи земельне законодавство РФ звертаємо увагу на порядок проведення муніципального контролю, резервування земель та право законодавчої ініціативи. Так, положеннями ст. 71–72 Земельного кодексу РФ [75] передбачений державний, муніципальний та громадський земельний контроль. Під муніципальним земельним контролем розуміється діяльність органів місцевого самоврядування по контролю за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами, індивідуальними підприємцями, громадянами по відношенню до об'єктів земельних відносин вимог законодавства РФ, законодавства суб'єкта РФ, за порушення яких передбачена адміністративна

або інша відповідальність. На відміну від України в РФ органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями здійснювати муніципальний земельний контроль по відношенню до земельних ділянок, розташованих в межах сільських, міських та районних округів, незалежно від їх форми власності. У випадку виявлення при здійсненні перевірки в рамках муніципального земельного контролю порушень вимог земельного законодавства, за яке законодавством РФ передбачена адміністративна або інша відповідальність, у акті перевірки зазначається інформація про наявність ознак такого правопорушення. Після цього копія зазначеного акта направляється посадовими особами місцевого самоврядування до органу державного земельного надзору, який у строк не пізніше ніж п'ять робочих днів, з дня отримання копії акта перевірки, зобов'язаний розглянути його та прийняти рішення про порушення або відмову в порушенні справи про адміністративне правопорушення та направити копію прийнятого рішення в орган місцевого самоврядування.

Отже, зміст муніципального земельного контролю у РФ є більш визначеним, порівняно з національним законодавством. По-перше, він може здійснюватися відносно об'єктів земельних відносин державної, муніципальної (комунальної), приватної та іншої форми власності, які розташовані в межах відповідного округу, в тому числі за діяльністю органів державної влади. По-друге, тут законодавчо закріплено право органів місцевого самоврядування за результатами проведення муніципального земельного контролю складати акти перевірки. По-третє, для органів державного земельного надзору встановлюється обов'язок протягом п'яти робочих днів прийняти рішення по отриманому акту перевірки та повідомити про це відповідний орган місцевого самоврядування. На нашу думку органи місцевого самоврядування РФ мають більш широкі повноваження у сфері муніципального земельного контролю, що робить його більш дієвим та ефективним, а тому ці

положення можуть бути враховані при реформуванні українського законодавства.

Одним із ефективних засобів, який використовується в РФ органами місцевого самоврядування при здійсненні управління у сфері земельних відносин є резервування земель для муніципальних потреб. Відповідно до ст. 70-1 Земельного кодексу РФ, резервування земель державної та муніципальної власності дозволяється в зонах запланованого розміщення об'єктів федерального значення та місцевого значення, які визначені документацією по плануванню території, для розміщення об'єктів інженерної, транспортної та соціальної інфраструктур, об'єктів оборони та безпеки, створенням природних територій, будівництвом водосховищ та інших потреб строком до 4 років. Процедура резервування земель визначена Порядком, затвердженим постановою уряду РФ від 22.07.2008 № 561 [131], відповідно до якого у рішенні обов'язково зазначається мета та час резервування земель, зміст обмеження прав на зарезервовані земельні ділянки, до якого прикладається схема їх розташування із зазначенням кадастрових номерів (за наявності). Дане рішення обов'язково оприлюднюється в офіційних засобах масової інформації та підлягає внесенню у державний кадастр нерухомості. Однак законодавство РФ не містить нормативного визначення поняття «резервування земель», але це питання є достатньо розробленим у науковій юридичній літературі, де зазначають, що: резервування земельної ділянки не припиняє прав їх власників та землекористувачів; рішення про включення земельної ділянки до резерву є юридичним фактом, який створює певні обмеження у здійсненні суб'єктивних прав для їх власників та землекористувачів; зміст обмеження прав на зарезервовану земельну ділянку для муніципальних потреби визначається у рішенні органу місцевого самоврядування на підставі затвердженої містобудівної та землепорядної документації; резервування передбачає право на відшкодування збитків, які завдані титульним користувачам, на час перебування земельної ділянки у резерві до

його відчуження [274, с. 102-103]. Слід звернути увагу на те, що рішення про резервування земельної ділянки ще не є остаточним вирішенням її юридичної долі [7]. З цього приводу науковці стверджують, що, якщо земельна ділянка попала під резервування, то це ще не значить, що вона неодмінно буде викупатися. Навпаки, якщо протягом строку, на який вона зарезервована, вона не буде продана і жодних дій на ній не здійснено, то земельній ділянці повертається її звичайний статус [117].

Земельне законодавство України виходить із презумпції обов'язку сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ надавати вільні земельні ділянки комунальної власності у власність та у користування, якщо вони відносяться до земель запасу. На нашу думку, запровадження механізму резервування земельних ділянок дозволить органам місцевого самоврядування уникнути в майбутньому процедури їх викупу для суспільних потреб та заощадити бюджетні кошти. Першою спробою становлення інституту резервування земель в Україні було створення резервних фондів під час передачі у колективну власність земель з метою подальшої передачі їх у приватну власність під час розпаювання або надання у користування переважно громадянам у соціальній сфері на селі та іншим особам, яких приймають у члени сільськогосподарських підприємств. В подальшому, з набранням чинності ЗК України 2001 р. [74], за органами виконавчої влади та/або органами місцевого самоврядування було закріплено повноваження у процесі приватизації створювати резервний фонд земель у розмірі до 15 % площі усіх сільськогосподарських угідь, які були у постійному користуванні державних та комунальних підприємств, установ та організацій (ч. 9 ст. 25). Однак, слід звернути увагу на те, що цей механізм не виправдав себе, оскільки переважна більшість земель резервного фонду за рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування була передана в довгострокову оренду і фактично без згоди орендаря вони вже не можуть бути виділені тій категорії осіб, для яких вони були зарезервовані.

Відмітимо, що згідно з ЗУ «Про природно-заповідний фонд» [184] до прийняття рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду може проводитися їх резервування (ст. 55). Однак, такі рішення можуть прийматися лише Президентом України – стосовно об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та обласними, Київською та Севастопольською міськими радами – стосовно об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення (ст. 53). Втім, органи місцевого самоврядування такими повноваженнями не наділені, хоча згідно з п. 37 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] вони також можуть приймати рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

У 2015 р. розпорядженням КМУ № 898-р «Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками» [136], на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру, а також на обласні та Київську міську державну адміністрацію був покладений обов'язок визначити протягом місяця на відповідній території земельні ділянки для відведення їх учасникам антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції та розмістити інформацію про це на власних офіційних сайтах. Це рішення уряду за своїм змістом також мало риси резервування земель для учасників антитерористичної операції, однак воно не змінило стан справ, оскільки акт вищої юридичної сили – ЗК України 2001 р. [74] не передбачає процедури та змісту резервування земель з обмеженням прав передачі їх у власність або у користування на певний строк, а навпаки містить положення, про те, що орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування зобов'язаний надати у власність або у користування вільну земельну ділянку за заявою суб'єкта земельних відносин. Звідси випливає висновок, що запровадження інституту резервування земель в Україні є можливим лише на рівні закону, що

потребує системних розробок та наукових обґрунтувань, але є виправданим до запровадження.

На нашу думку, одним із варіантів є внесення доповнень до ч. 1 ст. 12 ЗК України 2001 р. [74], шляхом закріплення за сільськими, селищними, міськими радами та радами ОТГ повноважень проводити резервування земель комунальної власності. А в подальшому регламентувати порядок його здійснення на рівні постанови КМУ або іншого підзаконного акту. З цього приводу доцільним є розробка окремого законопроекту «Про порядок резервування земель в Україні».

Ще одним моментом на який ми звертаємо увагу є закріплення на рівні Федерального Закону Росії «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [127] за органами місцевого самоврядування муніципального утворення права законодавчої ініціативи в законодавчому (представницькому) органі державної влади суб'єкта РФ, в тому числі і в галузі земельних відносин. На нашу думку, така практика може бути позитивною для України, що надасть додаткові гарантії радам ОТГ впливати на законотворчу діяльність ВРУ у сфері регулювання земельних відносин на місцевому рівні.

Станом на сьогоднішній день ради ОТГ позбавлені можливості ефективного впливу на процеси дотримання суб'єктами господарювання періоду сівозмін та проведення обов'язкових агротехнічних заходів на землях сільськогосподарського призначення, які розташовані в межах їх територій. На практиці сільськогосподарські підприємства переважно вносять азотні, а не органічні добрива, що призводить до дефіциту поживних речовин у ґрунтах та їх виснаження. Так, за даними Держстату показник внесення органічних добрив з 1990 р. по 2016 р. знизився більше ніж у 7 разів [275, с. 191]. Також вони скорочують періоди сівозмін, обмежуючи зріст рослин. Все це інтенсифікує процес ерозії ґрунтів. Підраховано, що на території України нараховується 57,7% ґрунтів, що страждають від ерозії і щороку цей показник збільшується 80–90 тис. га.

Приблизно 20 % ґрунтів забруднені, 17,7 % – підкислені, 3,7 % – підлучені та 2,8 % [313, с. 110]. На нашу думку, врахування досвіду зарубіжних країн та закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень по здійсненню контролю у сфері дотримання сівозмін та проведення агротехнічних заходів підвищить ефективність використання та відтворення земель сільськогосподарського призначення, як основного природного базису та матеріальної основи місцевого самоврядування.

3.2. Основні напрями законодавчого вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин

Однією із головних ідей Європейської хартії місцевого самоврядування [61] є теза про те, що органи місцевого самоврядування повинні мати максимум повноважень і відповідних фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. В науковій літературі серед головних питань, які потребують законодавчого удосконалення у сфері регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ зазначають наступні: врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад із різних районів; передачу земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ; закріплення за органами місцевого самоврядування ОТГ повноважень щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів; вирішення питання розроблення містобудівної документації для встановлення меж ОТГ; удосконалення конституційно-правового статусу старости села, селища [315, с.351–352]. Ми повністю підтримуємо таку позицію.

Проаналізувавши сучасний стан законодавчого забезпечення компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин ми констатуємо, що їх дійсні предмети відання не

забезпечені достатніми повноваженнями у зазначеній сфері на території ОТГ, що є однією із перешкод для створення спроможних громад. Це дає підстави для висновку про необхідність його зміни, а також розробки нових законодавчих актів в цій сфері. У цьому зв'язку ми пропонуємо наступні напрями вдосконалення законодавства щодо регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ: 1) внесення змін до Конституції України та законів України в частині визначення територіальної громади, з одного боку, як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, що стане територіальною основою місцевого самоврядування, а з другого боку, як жителів населених пунктів, що перебувають в межах цієї території; 2) розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками державної власності; 3) закріплення за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель; 4) прийняття ЗУ «Про Єдиний реєстр власників та користувачів землі»; 5) внесення змін до ЗК України 2001 р. [74], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166], ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172], ЗУ «Про Державний земельний кадастр» [176], ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [174]. Розглянемо більш детально кожний напрямок окремо.

Правове регулювання адміністративно-територіального устрою України є незавершеним та суперечливим. Його система визначена ст. 133 Конституції України [2], в яку входять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Базовим нормативним актом, який регулює питання утворення, об'єднання та припинення адміністративно-територіальних одиниць залишається Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [190]. Однак його зміст вже не відповідає реаліям розвитку суспільства та положенням Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні [97]. Відсутність чітко встановлених меж територій ОТГ, на яких їх органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження у сфері регулювання земельних відносин, на практиці призводить до конкуренції їх повноважень з суміжними органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні є в край необхідним задля закінчення реформи місцевого самоврядування. Тому, розгляд та вирішення по суті ВРУ законопроектів «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а [221] або №2598 [223], якими пропонується визнання громад адміністративно-територіальними одиницями базового рівня, є неминучим. Після того, як це відбудеться важливим моментом, на який ми звертаємо увагу, є необхідність вирішення питання про термін припинення сільських, селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць. Наступним послідовним кроком має стати прийняття ЗУ Про засади адміністративно-територіального устрою України, і такий законопроект за № 2804 від 24.01.2020 р. вже зареєстрований у ВРУ [232]. В ньому, зокрема, запропонована процедура утворення, ліквідації та припинення громад, як адміністративно-територіальних одиниць, а також встановлення (зміна) меж їх територій за рішенням уряду. Громада визначається, як інституція, що складається з одного або декількох населених пунктів. Серед позитивних елементів цього законопроекту, на нашу думку, є запропонований детальний перелік документів та схематичних матеріалів, які необхідно виготовити і подати уповноваженому державному органу для встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць та створення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць. Водночас, суперечлими і такими, що не повністю узгоджуються з чинним законодавством України є положення, викладені у пп. 2 п. 3 Прикінцевих і Перехідних положень даного законопроекту, стосовно того, що протягом року з дня набрання ним

чинності встановлення (зміна) меж районів та громад буде здійснюватися без проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Стверджуючи це ми виходимо із міркувань, що без проведення топографо-геодезичних та картографічних робіт, які виконуються при розробленні документації із землеустрою, не можливо визначити каталоги координат і поворотні точки меж відповідної адміністративно-територіальної одиниці та здійснити експлікацію земель в існуючих та проектних межах. Отже, без розроблення відповідного проекту встановити (змінити) межі району або громади неможливо. Цей законопроект також має і інші суттєві зауваження, які потребують доопрацювання, на що аргументовано звернуло увагу Головне науково-експертне управління ВРУ [32]. У будь-якому разі після доопрацювання цей законопроект може бути прийнятий лише після внесення змін до Основного Закону України [89] в частині децентралізації влади.

Після визнання громади адміністративно-територіальною одиницею постане питання визначення та встановлення її територіальних меж. Проектом ЗУ № 6403 від 21.04.2017 р. «Про внесення змін до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» [226] запропоновано врегулювати питання планування та визначення меж території ОТГ. Його новелою є введення нового виду документації під назвою «план ОТГ», під яким розуміється вид документації з просторового планування на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокового прогнозування, координації планування соціально-економічного розвитку ОТГ при короткостроковому та середньостроковому плануванні забудови території. З положень цього законопроекту виявляється, що план ОТГ є документом з розвитку громади, а генеральний план є основним документом з розвитку населеного пункту. Порівнюючи їх слід підкреслити, що план ОТГ спрямований на визначення майже тих самих аспектів розвитку території, системи громадського обслуговування, інженерно – транспортної інфраструктури, охорони навколишнього природного середовища, що й

генеральний план населеного пункту. Приміром, вихідні дані та графічні матеріали для розроблення плану ОТГ та генерального плану в більшості дублюються, і на основному кресленні плану ОТГ має відображатись основні креслення чинних генеральних планів. Водночас, незрозуміло в межах якої території може розроблятися план ОТГ. Тому, одночасна розробка цих двох видів містобудівної документації на одну й ту ж територію є недоцільним та затратним для ОТГ. Виходячи з цього, правильним рішенням могло б бути розроблення одного із зазначених видів містобудівної документації, який би комплексно включав розвиток ОТГ та населених пунктів, і таким документом, як підкреслюється в юридичній літературі, міг би стати план ОТГ [158, с. 78].

Альтернативним є законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» № 2280 [233], яким пропонується визнання містобудівної документації одночасно землевпорядною та введення нового виду документації – комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, який має визначати планувальну організацію та функціональне призначення території громади, тобто вирішувати ті самі питання, які можуть охоплюватися генеральним планом населеного пункту. Втім, якщо його відмінністю є лише можливість планування території громади за межами населеного пункту, то, на нашу думку, доцільним є передбачення лише комплексного плану розвитку території територіальної громади, як виду містобудівної (землевпорядної) документації на підставі якого будуть визначатися та встановлюватися межі ОТГ.

Враховуючи подібність території ОТГ до території сільради, при доопрацюванні цих законопроектів доцільно при встановленні меж території ОТГ врахувати практику встановлення меж сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць.

Акцентуємо увагу на тому, що наділення уряду повноваженнями щодо прийняття рішення про затвердження територій територіальних громад

[166] не повністю узгоджується з усталеним порядком вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Формулювання терміну «затвердження території територіальної громади» виглядає юридично некоректним, оскільки межі територій адміністративно-територіальних одиниць можуть лише встановлюватися (змінюватися) на підставі затвердженої містобудівної (землевпорядної) документації, а тому його включення у нормативний обіг є помилковим.

Відзначимо, що юридично визначення та встановлення меж це не тотожні етапи. Визначення меж, це первинний етап, на якому здійснюється розробка відповідної землевпорядної та/або містобудівної документації, яка виділяє, окреслює на місцевості умовну замкнуту лінію, що відділяє одну територію від іншої. Встановлення меж є завершальним етапом, який полягає у прийнятті рішення компетентним органом про затвердження зазначеної землевпорядної та/або містобудівної документації. І з моменту набуття ним чинності межі відповідної адміністративно-територіальної одиниці, визначені даною документацією, є встановленими. Отже, визначення та встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць є двома невід’ємними стадіями одного процесу, який має назву – вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Також, ми пропонуємо внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [172]. Пункт 2 ч. ст. 4 цього Закону, який викласти у такій новій редакції: *«територія об’єднаної територіальної громади має бути нерозривною, її межі визначаються по зовнішніх межах територій рад територіальних громад, що об’єдналися (приєдналися)»*. Ми вважаємо, що застосування терміну «територія ради» у цьому контексті є більш виправданим, оскільки, по-перше, він є синонімом терміну «територія сільради», який має нормативне визначення [50], а по-друге, межі території сільрад вже є встановленими. Відносно терміну «юрисдикція ради» зазначимо, що він рідко зустрічається у нормативному регулюванні та є невизначеним.

З метою врегулювання питання включення територій сільських та селищних рад, які припинилися, як адміністративно-територіальні одиниці, в результаті утворення ОТГ ч. 4 ст. 8 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [172] доповнити новим абзацом, який ми пропонуємо викласти у наступній редакції: *«після припинення всіх юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися (приєдналися), їх територія, як адміністративно-територіальних одиниць, включається до території об'єднаної територіальної громади. В межах включеної території сільська, селищна, міська рада, яка розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади та її виконавчі органи можуть приймати нормативні та інші акти відповідно до законодавства»*. Це дозволить вирішити юридичну долю територій сільських та селищних рад, які припинилися та забезпечити правомірність рішень органів місцевого самоврядування ОТГ в їх адміністративних межах до встановлення меж території самої ОТГ.

Безумовно не залишиться поза увагою і ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166].

По-перше, ми пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 5 цього Закону, включивши до системи місцевого самоврядування ОТГ та викласти її у наступній новій редакції: *«система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; об'єднану територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення»*.

По-друге, потрібно скорегувати визначення терміну *«старостинський округ»*, передбаченого ст. 1 цього Закону. Беручи до уваги те, що наразі законодавство України ще не містить положень про містобудівну документацію на підставі якої встановлюються межі території ОТГ, а лише

передбачає можливість встановлення меж адміністративно-територіальної одиниці (Автономна Республіка Крим, область, район, місто, район у місті, селище, село) та враховує встановлені раніше межі сільських, селищних, міських рад відповідно до проектів формування їх територій, можна прийти до висновку, що повноваження старости обмежуються кордонами відповідного населеного пункту (пунктів). Отже, якщо ще немає встановлених меж території ОТГ, то посилення на старостинський округ, як на частину цієї території є необґрунтованим, а тому, на нашу думку, слід змінити абз. 23 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [166] та викласти його у наступній новій редакції: *«старостинський округ - територія одного або декількох населених пунктів (сіль, селищ), територіальні громади яких утворили об'єднану територіальну громаду у визначеному законодавством порядку, крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, яка визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою»*.

По-третє, пропонуємо у п. 7-1 Перехідних положень термін «затвердження територій територіальних громад» замінити на термін «визначення територій територіальних громад».

Основною метою законопроекту № 4355 [222] є підтримка добровільного об'єднання територіальних громад в Україні заради формування спроможних територіальних громад та ефективних органів місцевого самоврядування ОТГ. Проте, даний законопроект отримав зауваження Головного науково-експертного управління ВРУ [27] та Комітету ВРУ з питань аграрної політики та земельних відносин [28]. Ми вважаємо необґрунтованим висновок Комітету ВРУ з питань аграрної політики та земельних відносин на своєму засіданні від 12.04.2016 р. на законопроект № 4355 [28] в частині того, що при реалізації сільськими, селищними, міськими радами повноважень у частині розпорядження землями комунальної власності та делегованими повноваженнями із

розпорядження землями державної власності може виникнути правова колізія у зв'язку з тим, що межі території рад не мають правового визначення в адміністративно-територіальному устрої України. Нормативно коректніше зазначити, що вони не передбачені у Конституції України [89], але вони встановлювались відповідно до Указів Президії Верховної Ради УРСР 1965 р. [276] та 1981 р. [190], Вказівок по складанню проектів формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад народних депутатів 1991 р. [70], генеральних планів сілрад по ДБН Б. 2.4.-1.94. Планування і забудова сільських поселень [48] та ДБН Б. 2.4.-2.94. Види, склад, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації для сільських поселень [49] та схем планування територій сілрад [50]. Тому, території сільських, селищних рад є встановленими, що визначено на відповідних схематичних та картографічних матеріалах. Також, законопроектом № 4355 [222] пропонується внесення змін до ч. 1 та 2 ст. 12 ЗК України 2001 р. [74] шляхом виключення слів «на території сіл, селищ», що повністю зніме колізію стосовно визначення територіальних меж здійснення повноважень органами місцевого самоврядування ОТГ у сфері земельних відносин, на що ми звертали увагу у п. 2.3. Розділу II нашого дослідження. Тому, ми після доопрацювання, з врахуванням прийнятих протягом 2016-2020р. нормативно-правових актів, законопроект № 4355 [22] має бути прийнятим ВРУ. Прийняття цього законопроекту розширить можливості органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері вирішення земельних питань місцевого значення.

Загалом ведучи мову про розширення повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин зазначимо, що ми знаходимося на позиції, згідно якої доцільним є окреме закріплення додаткових повноважень у даній сфері за цими органами ще до проведення адміністративно-територіальної реформи, з метою підвищення матеріальної та фінансової основи діяльності ОТГ, а також стимулювання всіх інших

територіальних громад до об'єднання (приєднання) в ОТГ. У цьому зв'язку оптимальним, на нашу думку, є доопрацювання законопроекту № 7118-1 [231], його прийняття з врахуванням зроблених зауважень є вкрай необхідним з огляду на наступне.

По-перше, на сьогодні відсутність можливості сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ розпоряджатися землями за межами населених пунктів створює перешкоди для розвитку сільських і міських територій. Положення щодо обмеження повноважень органів місцевого самоврядування стосовно розпорядження землями тільки комунальної власності зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування. Також слід врахувати, що до набрання чинності ЗК України 2001 р. [74] передача земельних ділянок у власність та надання земельних ділянок у користування здійснювалась сільськими та селищними радами в межах їх територій (в межах і за межами населених пунктів), а міські ради розпоряджались земельними ділянками лише в межах міста. Цей процес тривав з 01.01.1971р. по 01.01.2001 р. За цей час сільські та селищні ради сформували достатній обсяг інформації про власників та користувачів земельних ділянок в межах їх територій. Ця інформація у повному обсязі ще не внесена до ДЗК, а державні органи, які мають повноваження розпоряджатися земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів не зобов'язані згідно закону узгоджувати свої рішення по відведенню земельних ділянок із земель запасу з відповідною сільською, селищною, міською радою. В результаті це призводить до появи декількох власників або користувачів на одну земельну ділянку та накладок земельних ділянок одна на одну.

По-друге, земельні ділянки, які знаходяться в адміністративних межах сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ є об'єктом оподаткування їх місцевих бюджетів. Тому, надання їх виконавчим органам повноважень щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель незалежно від форми власності забезпечить неухильне

дотримання основних засад землекористування та підвищить матеріальну основу органів місцевого самоврядування ОТГ.

Ефективна робота земельно-кадастрової системи в Україні це єдиний спосіб наведення порядку в правовому аспекті використання земель в нашій країні. Потрібно враховувати, що досі залишаються тимчасово не внесені до земельного кадастру відомості попередніх років про всі його об'єкти, які задокументовані на паперових носіях. Це пов'язано з тим, що Перехідні та прикінцеві положення ЗУ «Про Державний земельний кадастр» [176] не встановлюють центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та його територіальним органам строків протягом яких вони зобов'язані внести відомості про земельні ділянки, обмеження (обтяження), зареєстровані до 01.01.2013 р., до ДЗК в автоматизованому порядку, без подання заяв про це їх власниками, користувачами. Для врегулювання цього питання ми пропонуємо внести зміни до п. 4 Прикінцевих та Перехідних положень ЗУ «Про Державний земельний кадастр» [176] та викласти їх у такій редакції: *«у разі якщо земельні ділянки, обмеження (обтяження) у їх використанні зареєстровані до набрання чинності цим Законом у Державному реєстрі земель, відомості про такі земельні ділянки, обмеження (обтяження) підлягають перенесенню до Державного земельного кадастру в автоматизованому порядку до 31 грудня 2021 року, без подання заяв про це їх власниками, користувачами та без стягнення плати за таке перенесення».*

Відомості про інші об'єкти Державного земельного кадастру, що містяться в документації із землеустрою та оцінки земель, затверджені та передані до Державного фонду документації із землеустрою до 1 січня 2013 року, підлягають перенесенню до Державного земельного кадастру на безоплатній основі центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та його територіальними органами відповідно до їх повноважень до 31 грудня 2021 року».

Внесення до кінця 2021 р. повної інформації до ДЗК про всіх власників та користувачів земельних ділянок, а також обмеження (обтяження) у їх використанні значно підвищить ефективність регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування ОТГ.

Передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених земельним законодавством, може провадитися один раз по кожному виду використання. Але слід звернути увагу, що в Україні ще досі не створений Єдиний реєстр власників та користувачів землі. Приватизація не повинна бути чисто механічним актом передачі землі у власність фізичних та/або юридичних осіб, вона має відбуватися з урахуванням спільних інтересів, що обумовлює посилення регулюючого впливу органів місцевого самоврядування. Отже, на нашу думку є доцільним розроблення проекту ЗУ «Про Єдиний реєстр власників та користувачів землі», який би містив виключно інформацію про наявність у фізичних і юридичних осіб прав на земельні ділянки та встановлював обмеження щодо набуття таких прав на майбутнє у порядку, визначеному законом. Маючи доступ до такого реєстру органи місцевого самоврядування ОТГ, здійснюючи повноваження по розпорядженню земельними ділянками, могли б реально контролювати норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам та юридичним особам, встановлені ЗК України 2001 р. [74] та попередити спроби зловживання ними.

Проаналізувавши законодавство України у сфері земельних відносин ми виявили, що в ньому застосовуються терміни *«компетенція сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування»* [186], *«повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин»* [74], *«повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин»* [166], *«повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі охорони земель»* [179], *«повноваження сільських, селищних, міських рад у сфері благоустрою»* [185], *«органи місцевого самоврядування мають право»* [182], *«органи*

місцевого самоврядування зобов'язані» [182] та «органи місцевого самоврядування відповідають» [182].

По-перше, ці терміни не мають нормативного визначення, що виключає їх однозначне розуміння. По-друге, найчастіше у нормативному масиві вживається термін *«повноваження»*. По-третє, при застосуванні термінів *«компетенція»* та *«повноваження»* зміст визначених ними завдань, функцій та можливостей сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та посадових осіб мало чим відрізняється, а здебільшого дублюється. З цього слідує висновок, що законодавець використовує ці терміни як тотожні без врахування їх наукового обґрунтування.

Ми категорично не погоджуємося з такою позицією, оскільки вона не узгоджується з положеннями правової доктрини, згідно якої термін *«компетенція»* має ширший зміст та обсяг, а тому повинен застосовуватися для регламентації більш широких сфер питань місцевого значення. А термін *«повноваження»* має визначати чіткі обов'язки органів місцевого самоврядування ОТГ, спрямовані на виконання їх завдань та функцій. Права зазначених органів також доцільніше викладати більш детально та в окремих статтях нормативно-правових актів. Це обґрунтовує необхідність розроблення та прийняття ЗУ *«Про законотворчу діяльність»* в якому, на нашу думку, слід встановити єдиний підхід до застосування юридичних термінів та конструкцій. У цьому зв'язку ми звертаємо увагу на структуру прав, обов'язків та відповідальності органів місцевого самоврядування, яка передбачена ЗУ *«Про автомобільні дороги»* [182]. Така побудова нам видається виправданою, оскільки вона чітко визначає межі їх можливої (дозволеної) та належної (необхідної) поведінки, а також встановлює конкретну відповідальність за їх неналежну реалізацію. Деталізація дозволеної, обов'язкової та забороняючої поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування обумовлює більш ефективне виконання покладених на них завдань та перешкоджає втручанню у межі їх компетенції інших суб'єктів владних повноважень. Так, дійсно, аналізуючи

повноваження сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ у сфері земельних відносин ми виявляємо, що з їх змісту однозначно не можливо відмежувати їх права від обов'язків. У випадку невиконання або неналежного виконання ними дій, передбачених як повноваження, вони можуть бути оскаржені до суду за позовом заінтересованих осіб. Практика показує, що суди з цього приводу приймають рішення про визнання дій органів місцевого самоврядування протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій, про визнання їх бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії або про визнання протиправним та (нечинним) скасування їх правового акту (нормативного або індивідуального). Звідси випливає, що виконання дій, передбачених у переліку їх повноважень, є їх обов'язком.

3.3. Питання підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин

Перш за все підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин залежить від системи планування земель за принципом їх раціонального використання. Питання планування земель є багатоаспектним та включає три етапи. Перший – планування землекористування, реалізація запланованих заходів та моніторинг використання земель. Він здійснюється шляхом розроблення та затвердження містобудівної та землепорядної документації. Органам місцевого самоврядування ОТГ слід розробляти та затверджувати проекти землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель ОТГ, а також містобудівну документацію, яка визначає перспективи їх використання та охорони з урахуванням потреб сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення,

природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення. Це створить стратегією сталого розвитку земельних відносин на території ОТГ від якої не можна відступати та яка, в свою чергу, забезпечить більш ефективне дотримання принципу раціонального використання та охорони земель. Ми повністю поділяємо думку учених, які пропонують місцевим органам влади найближчим часом завершити розробку довгострокових стратегій економічного й соціального розвитку та затвердити їх на сесіях місцевих рад [318, с. 7].

Зазначене підтверджується на практиці, приміром, Програмою розвитку земельних відносин на території Фурсівської сільської ради Фурсівської ОТГ на 2019–2020 роки [249], Програмою розвитку земельних відносин Шалигинської селищної ради на 2017–2020 роки [253], Програмою розвитку земельних відносин на території населених пунктів Нижньовербізької сільської ради ОТГ на 2018–2022 роки [243], Програмою охорони та використання земель Немирівської міської ОТГ на 2017–2020 роки [263], які затверджені рішеннями рад ОТГ. Ними запланований комплекс заходів та стратегія використання і охорони земель, які розташовані на території ОТГ, їх повна інвентаризація, види землепорядної та містобудівної документації, яку необхідно розробити, обсяги витрат, які необхідні на їх реалізацію протягом проектного періоду.

Важливим етапом у напрямку підвищення ефективності вирішення земельних питань органами місцевого самоврядування ОТГ є проведення ними інвентаризації земель комунальної власності територіальних громад, які в неї увійшли та земель колективної власності колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств. Її проведення дозволяє встановити місця розташування потрібних об'єктів землеустрою, їх межі, розміри, правовий статус, виявляти землі, що не використовуються або використовуються нерационально та/або не за цільовим призначенням, деградовані сільськогосподарські угіддя і забруднені землі, встановлювати кількісні та якісні характеристики земель,

необхідних для ведення ДЗК, здійснення контролю за використанням та охороною земель. Це, в свою чергу, дасть змогу підвищити надходження від плати за землю до бюджетів рад ОТГ. Інвентаризація земель проводиться в межах адміністративно-територіальних одиниць, територій, межі яких визначені проектами формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад, масивів земель сільськогосподарського призначення, окремих земельних ділянок, а стосовно земель колективної власності з врахуванням Державних актів на право колективної власності на землю [147].

Слід відзначити, що повноваження сільських, селищних, міських рад та рад ОТГ щодо проведення інвентаризації земель колективної власності набули чинності з 01.01.2019 р. у зв'язку із внесенням змін до ЗУ «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [173]. Не гаючи часу представницькі органи місцевого самоврядування ОТГ почали розробляти технічну документацію із землеустрою щодо інвентаризації земель. Так, Фурсівською сільською радою на підставі рішення від 30.01.2019 р. № 419/21-VII «Про виготовлення документації із землеустрою щодо інвентаризації земельних ділянок колективної власності, що підлягають передачі у комунальну власність Фурсівської ОТГ та можуть передаватися в оренду Фурсівською сільською радою на строк до державної реєстрації права власності на такі земельні ділянки» [251] була проведена інвентаризація несільськогосподарських угідь, а саме: земель під полезахисними лісовими смугами; земель під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна; земель під господарськими шляхами, прогонами, польовими дорогами, у тому числі запроектованими у проекті землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) та інші землі несільськогосподарського призначення. А згідно рішення від 30.01.2019 р. №420/21-VII «Про виготовлення документації із землеустрою щодо інвентаризації земель сільськогосподарського призначення» [252] була

проведена інвентаризація сільськогосподарських угідь, що дало можливість виявити землі, які використовуються без правоустановчих документів, нерозподілені земельні ділянки та невитребувані частки (паї). Виявлені нерозподілені (невитребувані) сільськогосподарські угіддя в подальшому можуть бути розпайовані відповідно до законодавства до 01.01.2025 р. або передані в оренду, а несільськогосподарські угіддя за рішенням загальних зборів членів колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств повинні бути передані у комунальну власність.

Оскільки заплановано, що територіальна громада в майбутньому стане базовою адміністративно-територіальною одиницею, то на даний час, на нашу думку, органам місцевого самоврядування ОТГ доцільно розробити або поновити генеральні плани населених пунктів територіальні громади яких увійшли в ОТГ, які в подальшому стануть обґрунтуванням для розробки проектів землеустрою щодо встановлення меж території ОТГ, як адміністративно-територіальної одиниці. При цьому має бути врахована вся раніше затверджена містобудівна та землевпорядна документація, проекти формування територій сільських, селищних рад, генеральні плани сільських рад та схеми їх планування, оскільки за своєю правовою природою та структурою ОТГ та сільради, як адміністративно-територіальні одиниці, є схожими. Оскільки на плані використання території сільради відображаються: межі сільради та розташованих на її території населених пунктів, основних власників та землекористувачів; сільськогосподарські угіддя (які, як правило розташовані за межами населених пунктів); території існуючої забудови різного функціонального призначення; об'єкти комунального господарства, а на проектному плані визначаються запропоновані зміни меж населених пунктів і територій забудови за цими межами [48; 49; 50], це дозволить вирішити питання планування територій за межами населених пунктів, територіальні громади яких утворили ОТГ.

Другий етап планування характеризується застосуванням адміністративного та фінансового впливу суб'єкта управління на об'єкти управління через прийняття відповідних рішень.

Згідно п. 284.1 ст. 284 ПК України [139] органи місцевого самоврядування до 25 грудня року, що передує звітному, в свою чергу, повинні подавати відповідному контролюючому органу за місцезнаходженням земельної ділянки рішення щодо ставок земельного податку та наданих пільг зі сплати земельного податку юридичним та/або фізичним особам за формою, затвердженою КМУ. На підставі зазначених даних контролюючі органи проводять нарахування фізичним особам сум податку та надсилають їм відповідні повідомлення-рішення про внесення податку, а юридичні особи самостійно обчислюють суму податку щороку станом на 1 січня і не пізніше 20 лютого поточного року подають їх відповідному контролюючому органу за місцезнаходженням земельної ділянки податкову декларацію на поточний рік. При прийнятті рішень про затвердження земельного податку радам ОТГ доцільно встановлювати диференційовані платежі за землю, а також здійснювати економічне стимулювання раціонального землекористування та землеволодіння й застосування економічних санкцій за безгосподарське ставлення до землі, зниження родючості ґрунтів.

Плата за землю є одним із елементів податку на майно, що зараховується до доходів загального фонду бюджетів рад ОТГ. Її правильне нарахування та своєчасна сплата залежить від своєчасного подання органами місцевого самоврядування ОТГ до контролюючих органів своїх рішень про затвердження ставок земельного податку та переліки орендарів з якими укладено договори оренди землі. Згідно з абз. 2 ч. 5 ст. 78 Бюджетного кодексу України (БК України) [19] *«органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів та інших доходів місцевих бюджетів відповідно до законодавства»*. Отже, на органи

державної податкової інспекції покладається обов'язок забезпечувати своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів та інших доходів місцевих бюджетів. Але слід звернути увагу, що порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з цими органами щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю законодавством ще не достатньо врегульований.

Так, згідно пп. 21.1.17. п.21.1. ст. 21 ПК України [139] посадові та службові особи контролюючих органів зобов'язані надавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкриту податкову інформацію в порядку, встановленому законом. Однак цей Кодекс не містить визначення терміну *«відкрита податкова інформація»*, що на практиці створює значні перешкоди для отримання органами місцевого самоврядування ОТГ інформації про хід обчислення і справляння плати за землю. Постанова КМУ від 01.08.2006 р. № 1066 «Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю» [198] також не включає органи місцевого самоврядування до суб'єктів інформаційного обміну. Тому, у більшості випадків органи державної податкової інспекції відмовляються надавати податкову інформацію органам місцевого самоврядування ОТГ, означаючи її інформацією з обмеженим доступом, не звертаючи увагу на те, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 114 БК України [19] сільські, селищні, міські ради та ради ОТГ наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за виконанням рішення про місцевий бюджет.

Відповідно до приписів податкового законодавства України для визначення розміру орендної плати для земель державної та комунальної власності обов'язково проводиться та використовується нормативна грошова оцінка земельних ділянок, яка являє собою капіталізований рентний дохід, визначений за встановленими та затвердженими нормативами. Отже, законодавець чітко визначив, що нормативна грошова

оцінка земель є основною для визначення розміру орендної плати для земель комунальної власності. Хоча земельним законодавством встановлюються чіткі строки проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, але на практиці ради ОТГ не завжди їх дотримуються, що в підсумку, негативно впливає на формування доходної частини місцевих бюджетів ОТГ.

Таким чином, органам місцевого самоврядування ОТГ для забезпечення більш ефективного виконання на їх території, прийнятих ними рішень про затвердження документації із землеустрою, нормативної грошової оцінки, про плату за землю та виконання укладених договорів оренди землі слід при прийнятті рішень щодо передачі в оренду земельної ділянки обов'язково зазначати у резолютивній частині рішення особу відповідальну за надсилання засвідченої його копії до відповідного органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та/або органу державної податкової інспекції України, на території якого розташована дана земельна ділянка та строк виконання. А після його прийняття контролювати своєчасне проведення державної реєстрації договорів оренди землі, укладених з фізичними та юридичними особами в ДРП.

Третій етап – моніторинг, спрямований на систематичне спостереження за використанням та забудовою земель, відстеження й оцінювання впливу змін у землекористуванні на навколишнє середовище.

Водночас, не у кожному органі місцевого самоврядування ОТГ є затверджене Положення про порядок здійснення самоврядного контролю за раціональним використанням та охороною земель та утворений відповідний орган. Оскільки земельне законодавство ще визначає його змісту а профільні законопроекти з цього приводу ще не прийняті ВРУ, то радам ОТГ слід їх розробити та створити у структурі своїх виконавчих органів орган здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель та забезпечити його належним матеріально-технічними засобами. А

вже створеним органам здійснення самоврядного контролю при виконавчих органах рад ОТГ доцільно розробляти плани проведення перевірок по дотриманню вимог земельного та природоохоронного законодавства усіма фізичними та юридичними особами, які є власниками або користувачами земельних ділянок, розташованих на території ОТГ.

При виконавчих органах рад ОТГ необхідно забезпечити всі матеріально-технічні умови для створення відділу з надання відомостей з ДЗК, доступ до якого надасть можливість більш ефективно вирішувати земельні питання на території ОТГ. З метою координації та нагляду за діяльністю органів самоврядного контролю за використанням та охороною земель профільні постійні комісії рад ОТГ повинні проводити моніторинг діяльності цих органів та заслуховувати їх звіти, а при виявленні недоліків в їхній роботі надавати відповідні рекомендації, які є обов'язковими для розгляду.

Висновки до Розділу 3

1. Застосування ефективної практики здійснення органами місцевого самоврядування регулювання земельних відносин в зарубіжних країнах залежить від обсягу їх повноважень, визначених відповідною правовою системою та територіального устрою зарубіжної країни. Механізми правового регулювання земельних відносин муніципальними управліннями в США, громадами Німеччини є досить вдалимими і в своїй основі можуть бути запозичені земельним законодавством України. Практика складання картографічних матеріалів з описом існуючих кордонів та координат одиниць місцевого самоврядування при об'єднанні муніципалітетів в Естонії є слушною та може бути втілена при утворенні ОТГ в Україні та встановленні меж їх територій. Корисним є досвід законодавства РФ у сфері правового регулювання муніципального земельного контролю,

резервування земель для муніципальних потреб, закріплення за органами місцевого самоврядування ОТГ права законодавчої ініціативи.

2. Органи місцевого самоврядування ОТГ не мають достатніх повноважень у сфері регулювання земельних відносин на своїй території, що є однією із перешкод для створення спроможних громад, ми пропонуємо виділити наступні напрями вдосконалення законодавства: 1) внесення змін до Конституції України та законів України в частині визначення територіальної громади, з одного боку, як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, що стане територіальною основою місцевого самоврядування, а з другого боку, як жителів населених пунктів, що перебувають в межах цієї території; 2) розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками державної власності; 3) закріплення за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель; 4) прийняття ЗУ «Про Єдиний реєстр власників та користувачів землі»; 5) внесення змін до ЗК України 2001 р., ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ЗУ «Про Державний земельний кадастр», ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності».

3. Основною ціллю щодо шляхів підвищення ефективності реалізації їх повноважень у зазначеній сфері має бути створення результативної системи планування використання земель ОТГ, перспективний територіальний розвиток, гарантування права власності на землю і права користування землею, забезпечення її раціонального використання і збереження її в інтересах ОТГ та належна організація використання земель на оплачуваній основі. При цьому всі органи та посадові особи, які входять у структуру органів місцевого самоврядування ОТГ повинні працювати, як єдиний механізм, тільки таким чином можливо отримати ефективний інтегральний результат.

4. Важливим етапом у напрямку підвищення ефективності вирішення земельних питань органами місцевого самоврядування ОТГ є проведення ними інвентаризації земель комунальної власності територіальних громад, які в неї увійшли та земель колективної власності колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств. Це дозволить встановити фактичну площу земель запасу в межах території ОТГ, що надасть додаткові надходження до місцевого бюджету. Доцільно розробити або актуалізувати генеральні плани населених пунктів територіальних громад, які увійшли в ОТГ, що в подальшому стануть обґрунтуванням для розробки проектів землеустрою щодо встановлення меж території ОТГ, як адміністративно-територіальних одиниць. У цьому зв'язку має бути врахована вся раніше затверджена містобудівна та землевпорядна документація.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні правових форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин та обґрунтуванні рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання їх повноважень у цій сфері. Сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, направлених на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Виокремлено шість періодів у розвитку правового регулювання земельних відносин на українських землях з IX – до початку XXI століття:

а) часи Київської Русі (IX – XIV століття) визначаються формуванням всіх основних видів використання земель, об'єктів земельних відносин, правил добросусідства, особливостей розгляду земельних спорів, засад охорони земель. На рівні місцевого самоврядування земельні питання вирішувались вічем (міська громада) та верв'ю (сільська громада), а з часу утворення Руської централізованої держави також губними та земськими хатами;

б) Польсько-Литовська доба (початок XIV – початок XVI століть), для якої характерним був поділ всіх земель на волоки та установлення «принципу анексії»;

в) Гетьманщина (середина XVII – кінець XVIII століття) відзначається переходом земель шляхтичів та магнатів у власність козаків, селян, міщан шляхом займанщини (експропріації) та установленням необхідності визначення у письмових документах офіційної межі при наділенні землі;

г) у складі Російської імперії (кінець XVIII – початок XX століття) видатним є встановлення обов'язку розроблення містобудівної документації при плануванні розбудови населених пунктів, складення землевпорядних проектів та планів при відведенні земель, обов'язковість межування земель;

г) часи радянської держави (1917 р. – 1990 р.) характеризуються формуванням загальнодержавної власності на землю, введенням мораторію на її відчуження, прийняттям систематизованих нормативно-правових актів у сфері земельних відносин – ЗК УСРР 1922 р. та ЗК УРСР 1970 р., установа системи місцевих рад, як державних органів, що були розпорядниками земель та вирішували всі земельні питання місцевого та загальнодержавного значення;

д) сучасний період (з 1990 р.) відзначається установа в Україні місцевого самоврядування, принципу платності землекористування, введенням інституту приватизації та оренди земельних ділянок, утворенням органів місцевого самоврядування ОТГ, комунальної власності ОТГ на землю.

2. Земельні відносини визначено, як врегульовані Конституцією та законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, суспільні відносини щодо використання, розпорядження, управління, охорони та відтворення земель, які виникають між громадянами, іноземцями, біпатридами, особами без громадянства, фізичними особами-підприємцями, юридичними особами, іноземними юридичними особами, організаціями без статусу юридичної особи, територіальними громадами, ОТГ, органами місцевого самоврядування, органами державної влади, державою Україна та іноземними державами.

Сформульовано визначення ОТГ, як спроможного суб'єкту місцевого самоврядування, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або добровільного приєднання територіальних громад до вже утвореної ОТГ відповідно до закону та Методики з метою покращення рівня надання її жителям публічних послуг, який має єдиний представницький орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та додатковими бюджетними надходженнями.

3. Встановлено, що комунальна власність на землю ОТГ виникає в момент визнання повноважень голови громади та депутатів ради ОТГ.

Збільшення або зміна обсягу земель ОТГ відбувається на загальних підставах, визначених законодавством.

4. Компетенція органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин включає предмети відання, повноваження, права та відповідальність, передбачені Конституцією України, міжнародними договорами України, законами України та іншими нормативно-правовими актами, які окреслюють чіткі межі їх діяльності у зазначеній сфері, конкретні обов'язки, права та наслідки за неналежне виконання покладених на ці органи функцій та завдань.

Наведено авторське визначення поняття «повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин», як встановлений Конституцією та законами України перелік їх обов'язків по вирішенню земельних питань на відповідній території в інтересах ОТГ та на виконання деяких повноважень держави, реалізація яких забезпечена можливістю прийняття правових актів, а також здійснення інших юридично владних дій.

5. Органи місцевого самоврядування ОТГ реалізують повноваження щодо регулювання земельних відносин шляхом прийняття рішень: при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою; при здійсненні планування використання земель; при проведенні благоустрою; при встановленні плати за землю; при розпорядженні землею та при здійсненні контролю за використанням та охороною земель.

Встановлено, що до виключних повноважень рад ОТГ у сфері регулювання земельних питань відносяться прийняття рішень про: утворення старостинських округів в межах території ОТГ; погодження передачі у власність або у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які розташовані на їхній території за межами населених пунктів; визнання такими, що втратили чинність, або скасування актів органів місцевого

самоврядування територіальних громад, які увійшли в ОТГ, у сфері регулювання земельних відносин.

Виявлено, що порівняно з органами місцевого самоврядування територіальних громад, які не утворили ОТГ, обсяг предметів відання органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин не змінився, відбулося лише незначне розширення обсягу їх повноважень та прав, що є недостатнім для створення та функціонування спроможних громад.

6. З'ясовано, що межі території ОТГ ще не встановлені. Основою для їх визначення є межі територій сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, територіальні громади яких утворили (приєдналися до) ОТГ. Відсутність чітких меж території ОТГ обумовлює конкуренцію повноважень їх органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері з іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Аргументовано, що сільська, селищна, міська рада, яка розміщена в адміністративному центрі ОТГ, та її виконавчий орган наділені повноваженнями приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин в межах і поза межами населених пунктів, лише в своїх раніше встановлених адміністративних межах. Ухвалення ж нею рішень у зазначеній сфері в колишніх адміністративних межах сільських та селищних рад, які припинилися як адміністративно-територіальні одиниці, крім земельних ділянок комунальної власності ОТГ, є спірним, оскільки питання передачі цих територій до території ОТГ ще є невирішеним на законодавчому рівні.

Обґрунтовано, що при вирішенні питання визначення та встановлення меж території ОТГ, після визнання її адміністративно-територіальною одиницею, доцільним є розроблення одного виду містобудівної (землевпорядної) документації, а саме плану ОТГ, який би дозволив комплексно спланувати існуючу та проектну територію ОТГ, як в межах так

і за межами населених пунктів. Аргументовано, що при встановленні меж території ОТГ доцільно врахувати практику встановлення меж сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць.

7. Запропоновано пропозиції щодо запозичення українським законодавством механізмів правового регулювання земельних відносин муніципальними управліннями в США, громадами Німеччини, практики складання картографічних матеріалів з описом існуючих кордонів та координат одиниць місцевого самоврядування при об'єднанні муніципалітетів в Естонії, досвіду законодавства РФ у сфері правового регулювання муніципального земельного контролю, резервування земель для муніципальних потреб, закріплення за органами місцевого самоврядування ОТГ право законодавчої ініціативи.

8. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства, яке регулює повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері регулювання земельних відносин, а саме:

1) внесення змін до Конституції України та законів України в частині визначення територіальної громади, з одного боку, як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, що стане територіальною основою місцевого самоврядування, а з другого боку, як жителів населених пунктів, що перебувають в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці;

2) розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками державної власності та закріплення за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень щодо здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель;

3) прийняття Закону України «Про Єдиний реєстр власників та користувачів землі»;

4) внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині корегування визначення терміну «старостинський округ»;

5) доповнення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» нормою про включення територій припинених сільських та селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, до території ОТГ;

6) внесення змін до Перехідних положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» про автоматичне перенесення відомостей про земельні ділянки до ДЗК до 31.12.2021 р.;

7) доповнення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» положеннями про вид містобудівної (землевпорядної) документації, а саме план ОТГ, який комплексно забезпечить планування розвитку території ОТГ та стане обґрунтуванням для встановлення меж території ОТГ.

9. Рекомендовано для підвищення ефективності вирішення земельних питань органами місцевого самоврядування ОТГ проведення ними інвентаризації земель комунальної власності територіальних громад, які в неї увійшли та земель колективної власності колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів та акціонерних товариств, розробити або актуалізувати генеральні плани населених пунктів територіальні громади яких увійшли в ОТГ, які в подальшому стануть обґрунтуванням для розробки містобудівної (землевпорядної) документації для встановлення меж ОТГ, як адміністративно-територіальних одиниць.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2007. 592 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. Видання друге, виправлене і доповнене. За заг. редакцією В.Г. Яцуби. К. 2002. 270 с.
3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія. В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. К.: Атіка. 2007. 864 с.
4. Актуальні питання розвитку земельної реформи в Україні. А.С.Даниленко, Ю.Д. Білик, М.Ю. Гарбуз та ін.; За ред. Ю.Д. Білика. К.: Урожай. 2004. С. 8.
5. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит. 196. 186 с.
6. Андрейцев В.І. Об'єкти земельних відносин за новим Земельним кодексом України. Науково-практичний коментар. 2002. № 2. С. 16–17.
7. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Монография. М. 2010. С. 157–161.
8. Архів Коша Нової Запорозької Січі: опис справ 1734–1775 рр. Видання друге, доповнене і виправлене. Упорядники Л.З. Гіпсова. Л.Я. Демченко. К.: Наукова думка. 1994. 231 с.
9. Бамбіра Д.І. Земельне законодавство потребує вдосконалення. Д.Бамбіра, В. Слінчук. *Землеустрій і кадастр*. 2005. № 4. С. 3–5.
10. Барский В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. Наук: 12.00.02. Барський Вадим Рудольфович. Одеса. 2006. 221 с.

11. Бесчасний В.М. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи. В.М. Бесчасний, Ю.В. Делія, В.А. Устименко та ін.: Монографія. Донецьк: Донецький юридичний інститут при Донецькому національному університеті. 2005. 271 с.

12. Бізікін С.В. Управління органами місцевого самоврядування розвитком земельних відносин в Україні. Дисертація. Х.: Національна академія державного управління при президентові України. Харківський регіональний інститут державного управління. 2016. 233 с.

13. Богачева Л.Л. Акти органів місцевого самоврядування в системі нормативних правових актів України. Л.Л. Богачева: *мат. наук.-практ. конф. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування* (4–5 грудня 2001р.). За ред. М.І. Панова. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2002. С. 54–56.

14. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса. 2013. С. 4.

15. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

16. Борсук Н.Я. Управління комунальною власністю в Україні: адміністративно-правові аспекти: монографія. Київ: Юрінформ Інтер. 2018. 328 с.

17. Братановский С.Н. Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель: монография С.Н. Братановский, Г.Г. Хачиев. М. : РИОР. 2011. 181 с.

18. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж. 2006. С. 87.

19. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 12.04.2020).

20. Васильева М. И. Земельные и природоресурсовые отношения в Концепции развития законодательства о вещном праве. *Экологическое право*. 2009. № 56. С. 21.

21. Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. С.В.Воробьева. Тамбов. 2007. 24 с.

22. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. НАН В27 України Ю.С. Шемчушенка. 2-ге вид., переробл. І доповн. К.: Вид-во «Юридична думка». 2012. 1020 с.

23. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2017. Т.2: Філософія права. редкол.: С.І. Максимов (голова) та ін.; Нац.акад.прав.наук України; Ін-т держави і права імені Корещького НАН України; Нац.юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 1128 с.

24. Верещак І. А. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою на локальному рівні: уроки для України. І. А. Верещак. *Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матер. Нак. –практ. конф. За між нар. Уч. (20 квітня 2012 р.). у 2 ч. Ч. 2. За наук. Ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2012. С. 24 – 29.*

25. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення 12.06.2020).

26. Византиский земледельческий закон. Текст, исследование, комментарий. Под ред. И.П. Медведева. Ленинград. «Наука». 1984. С. 239.

27. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ від 12.04.2016 р. на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель»

(реєстр. № 4355 від 31.03.2016). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення 03.08.2019).

28. Висновок Комітету Верховної Ради України ВРУ від 12.04.2016 р. (реєстр. № 4355 від 31.03.2016). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення 03.08.2019).

29. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ від 20.03.2012 р. до проекту Закону України «Про територіальний устрій України» (реєстр. № 9738 від 19.01.2012). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42370&pf35401=217483> (дата звернення 22.07.2020).

30. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ від 17.10.2017 р. на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» (реєстр. № 7118 від 18.09.2017). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62556&pf35401=436323> (дата звернення 06.01.2020).

31. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ від 17.10.2017 р. на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» (реєстр. № 7118-1 від 04.10.2017). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62648&pf35401=436324> (дата звернення 08.06.2020).

32. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ від 02.03.2020 р. на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстр. № 2804 від 24.01.2020 р.). URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67986&pf35401=52293> (дата звернення 08.06.2020).

33. Відкрите просторове планування: PMAP. URL: <https://pmap.minregion.gov.ua/index.php?r=map%2Findex&typeAto=region> (дата звернення 09.05.2020).

34. Військові кампанії доби Івана Мазепи в документах. Ред. О.Г. Пазнюк. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія. 2009. 1056 с.
35. Власов. В.Л. Советский государственный аппарат. М. 1959. С. 51.
36. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. №213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 28.06.2020).
37. Децентралізація в Україні. URL: [https:// decentralization. gov. ua/ gromada](https://decentralization.gov.ua/gromada) (дата звернення 03.03.2020).
38. Гавриш Н.С. Правовий режим ґрунтів в Україні: дис. докт. юрид. наук. 12.00.06. Одеса. 2018. 466 с.
39. Гавриш Н. С. Теоретико-правові засади основних понять і термінів щодо раціонального використання та охорони ґрунтів. Актуальні проблеми політики. 2012. Вип. 44. С. 57–66.
40. Гетьман Иван Мазепа: Документы из архивных собраний Санкт-Петербурга: в к вып. Сост. Т.Г. Таирова-Яковлева. Спб.: Изд-во С. Перерб. у–та 2007. Вып 1. 1687-1705 гг. 258 с.
41. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/4891/1/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf (дата звернення 13.12.2019).
42. Горонович И. Изследование о сервитутах. Александрия: тип. Ф.Х. Райхельсона. 1904. С. 74.
43. Грушевський М.С. Нариси історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV ст. М.С. Грушевський. Під ред. Черкаська. К.: Наукова думка. 1991. 560 с.
44. Грушевський О.С. Гетьманські земельні універсали 1660–1670 років. О.С.Грушевський. *Історично-географічний збірник*. К. 1927. Т. 1. С. 53–54.
45. Губань Р.В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття (історико-

правове дослідження): дис. докт. юр. наук: 12.00.01. Р.В. Губань. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Київ. 2018. 601 с.

46. Губань Р. В. Полк та паланка як адміністративно-територіальні одиниці на українських землях у XVII–XVIII століттях. Р. В. Губань. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 26–29.

47. Даниленко А.С., Гарбуз М.Ю., Жмуцький В.В. та ін. Сучасний стан земельної реформи в Україні. К.: Урожай. 2005. 100 с.

48. ДБН Б. 2.4.-1.94. Планування і забудова сільських поселень. URL: /b-2/b-2-4/2157-dbn-b-2-4-1-94-planuvanna-i-zabudova-silskih-poselen (дата звернення 02.07.2020).

49. ДБН Б. 2.4.-2.94. Види, склад, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації для сільських поселень. URL: <http://proxima.com.ua/dbn/articles.php?clause=673> (дата звернення 02.07.2020).

50. ДБН Б. 1.1-7:2007. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території сільради. URL: /b-1/b-1-1/1159-dbn-b-1-1-72007-sklad-zmist-poradok-rozroblennapogodzhenna-ta-zatverdzhennaskhem-planuvanna-teritoriji-silradi (дата звернення 18.07.2020).

51. ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» 2012. URL: <http://kbu.org.ua/assets/app/documents/dbn2/19.1.%20ДБН%20Б.1.115~2012.%20Склад%20та%20зміст%20генерального%20пла.pdf> (дата звернення 13.07.2020).

52. ДБН Б. 1.1. – 22:2017 «Склад та зміст плану зонування території» 2018. URL: <https://anc-project.com/ua/dbn1/dbn-b.1.1-22-2017-sklad-ta-zmist-planu-zonuvannya-teritorii.html> (дата звернення 13.07.2020).

53. Декрет II Всеросійського съезда Советов о земле от 26 октября (8 ноября) 1917 г. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_zemle.htm (дата звернення 25.01.1919).

54. Держгеокадастр підбив підсумки 2018 року у сфері земельних відносин. *Сайт Держгеокадастру*. URL: <http://land.gov.ua/derzhheokadastr->

pidbyv-pidsumky-2018-roku-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn/ (дата звернення 01.02.2020).

55. Державна фіскальна служба України. Інформація про нормативну грошову оцінку земель (за даними офіційного веб-сайту Держгеокадастру). URL: <http://sfs.gov.ua/dovidniki--reestri--perelik/dovidniki-/325490.html> (дата звернення 14.02.2020).

56. Дитяковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: автореф. канд. юрид. наук. 12.00.01. Омск. 2008. 53 с.

57. Доба гетьмана Івана Мазепи в документах. Ред. С.П. Залозна. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». 2007. 1144 с.

58. Додаток 1 до рішення Великобілозерської сільської ради від 09.01.2018 р. № 02. URL: https://rada.info/upload/users_files/25217686/6d65620f9f9f11a013ed69fd2535c8bc.pdf (дата звернення 18.07.2020).

59. Етимологічний словник української мови. У 7 т. Т. 2. Ред. кол: О.С. Мельничук, В.Т. Коломієць, О.Б. Ткаченко. Видавництво «Наукова думка». 1985. 570 с.

60. Ем В.С. Категория обязанности в советском гражданском праве (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Моск. Гос. Ун-т им. М.В. Ломоносова. М. 1981. С. 20.

61. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24.

62. Єрмоленко В. М. До питання нормативного визначення поняття «земельні відносини». *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 8. С.71.

63. Жарова Е. Ю. Программа как правовой документ: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве. Е.Ю. Жарова; науч. рук. В.А. Толстик. Нижний Новгород. 2006. 27 с.

64. Законодательные акты русского государства второй половины XVI – первой половины XVII века. Тексты. Под редакцией Н.Е. Носова. Академия наук СССР. Л.: Издательство «Наука». 1986. 264 с.
65. Законодательство Екатерины II. В двух томах. Т. 1. М.: Юрид. лит. 2000. 1056 с.
66. Законодательство Екатерины II . В двух томах. Т.2. М.: Юрид. лит. 2001. 984с.
67. Законодательство Петра I. М.: Юрид. лит. 1997. 880 с.
68. Заставецька Л. Б. Трансформація системи розселення регіону в умовах удосконалення адміністративно-територіального устрою України (на прикладі Тернопільської області): автореф. дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.02. Л. Б. Заставецька; Чернів. нац. ун-т ім. Ю.Федьковича. Чернівці. 2008. 21 с.
69. Зауваження Головного науково-експертного управління ВРУ від 12.10.2016 р. до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (реєстр. № 4355 від 31.03.2016). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58610&pf35401=402912> (дата звернення 16.01.2020).
70. Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи Держкомзем України. К. : Урожай. 1998. С. 603–609.
71. Земельний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету від 22.11.1922 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP220002.html (дата звернення 22.04.2020).
72. Земельний кодекс Української РСР: Закон Української РСР від 08.07.1970 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07> (дата звернення 24.04.2020).

73. Земельний кодекс Української РСР: Закон Української РСР від 18.12.1990 р. №561-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed19901218> (дата звернення 28.04.2020).

74. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.

75. Земельний кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон от 25.10.2001 г. № 136ф. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/7935b6f042cba8297b2bef23a92b03a2eddf66b3/ (дата звернення: 25.01.2019).

76. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки. А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. К.: Леста. 2009. 128 с.

77. Иванишев Н.Д. О древних сельских общинах в Юго-Западной Росии. К.: Изд. К Солдатенкова и Н. Щепкина. 1863. 76 с.

78. Ільків Н. В. Оренда земель сільськогосподарського призначення: правові аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ. 2001. 24 с.

79. Інструкція як визначати й відводити земельні ділянки під забудову в містах і селищах міського типу: постанова НАРКОМВНУСПРАВ УСРР від 04.07.1929 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 17. Від 29.08.1929 р. Ст. 74.

80. Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія: Навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти. За ред. В. Д. Гончаренка. Кол. упорядників: В.Д. Гончаренко, О.Д. Святоцький, М.М. Страхов, С.І. Пирогова. К.: Видавничий Дім «Ін Юре». 2002. 716 с.

81. Кірін Р.С. Формування гірничного законодавства на території України (X – початок XX ст.). *Вісник національного університету імені Тараса Шевченка*. Юридичні науки. Випуск 39. 2000. С. 56–57.

82. Кирилова Т.К. История отечественного государства и права. Т.К. Кирилова. СПб.: Питер. 2010. С. 14.

83. Клочков В.О. Програмне забезпечення в сучасному праві: теоретичні засади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Клочков

Володимир Олександрович; Луган. держ. ун-т. внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ. 2011. 19 с.

84. Кобилецький М. Саксонське зерцало та його застосування в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Випуск 57. с.97–95.

85. Ковалевська О.П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування інституту комунальної власності в Україні: дис. ... канд.. юрид. наук. Київ. 2009. С. 69–70.

86. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 10.07.2019).

87. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 28.06.2019).

88. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 17.07.2019).

89. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 21.04.2020).

90. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки: постанова III Всеукраїнського З'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів від 14.03.1919 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19> (дата звернення 25.04.2020).

91. Конституція (Основний закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки: постанова XI Всеукраїнського З'їзду Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів від 15.05.1929 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html> (дата звернення 26.03.2020).

92. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: постанова Всеукраїнського Виконавчого комітету 30.01.1937 р. URL:<http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> (дата звернення 25.03.2020).

93. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Закон Української РСР від 20.04.1978 р. № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420> (дата звернення 25.04.2019).

94. Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФА М. 1999. 816 с.

95. Конституция (Основний Закон) Эстонской Республики от 28.06.1992 г. URL: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Konstitutsioon%20Rus.htm (дата звернення 07.01.2020).

96. Конституция Гессена (Федеральная земля ФРГ) от 1 декабря 1946 года. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=225> (дата звернення 27.07.2019).

97. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 05.05.2020).

98. Крип'якевич І.П. Богдан Хмельницький. Відп. ред. Ф.П. Шевченко, І.Л. Бутич, Я.Д. Ісаєвич. 2-е вид., виправлене і доповнене. Л.: Світ. 1990. 408с.

99. Кузьменко Н.О. Рішення органів місцевого самоврядування в механізмі правового регулювання земельних відносин : монографія. Н.О. Кузьменко. К. : Алерта. 2018. 264 с.

100. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. Київ : Логос. 2011. 668 с.

101. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Куйбіда Василь Степанович; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Юридичний факультет. Л. 2001. 201с.

102. Кулинич А.П. Правовий режим міських територіальних громад в Україні: автореферат дис. канд. юрид. наук. Нац. акад. наук. України. Ін-т. держави і права ім. В.М. Корецького. 2019. 18 с.

103. Кузнецов И.И. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М. *Юридическая литература*. 1969. С. 13–22.

104. Лагус І. Правові акти в теорії права та практиці вітчизняного законодавства: деякі проблеми. І Лагус. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 11. С. 14–17.

105. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Б. М. Лазарев. Академия наук СССР. Институт государства и права. М. : *Юрид. Литература*. 1972. 280 с.

106. Леп'явко С. А. Політична система Гетьманату. С. А. Леп'явко. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності. О.Г. Аркуша, С.О. Біла, В. Ф. Верстюк та ін.; Гол. Ред. В. М. Литвин. К.: Ніка – Центр, 2008. С. 196–284.

107. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12> (дата звернення 28.06.2019).

108. Майже 900 ОТГ вже створено в Україні, - Геннадій Зубко. URL: <https://vezha.net.ua/suspilstvo/majzhe-900-otg-vzhe-stvoreno-v-ukrayini-gennadij-zubko/> (дата звернення 01.07.2019).

109. Мачульська І. Повноваження органів місцевого самоврядування. І.Мачульська. Міське управління. 1999. № 8. С.167–168.

110. Мелашенко В.Ф. Правові акти місцевих рад народних депутатів трудящих (методична розробка). В.М. Мелашенко. К.: 1973. 30 с.

111. Мельник А.Г. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, яке здійснюється органами місцевого самоврядування. А.Г. Мельник. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С.85–90.

112. Манифест Катерини II от 3 августа 1775 г. URL: [http:// library.kazachiy-hutor.ru/biblioteka/zaporozhskie-kazaki/o-k-serdyukova-slovar-govora-kazakov-n/](http://library.kazachiy-hutor.ru/biblioteka/zaporozhskie-kazaki/o-k-serdyukova-slovar-govora-kazakov-n/) (дата звернення 01.05.2020).

113. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: Гос. Изд-во юрид. Литературы. 1962. 212 с.

114. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Алерта ; КНТ ; ЦУЛ. 2010. 270 с.

115. Мірошніченко А.М. Повсюдність місцевого самоврядування – беззаперечний плюс законопроекту. URL: [http://www.golos.com.ua/ article/257458](http://www.golos.com.ua/article/257458) (дата звернення 12.08.2019).

116. Місцеві бюджети: експерти підбили підсумки I кварталу 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11013> (дата звернення 14.07.2019).

117. Мошкович Н. Здравствуйте вы в резерве. *Эж–Юрист*. 2007. № 20.

118. Надьон В.В. Суб'єктивний обов'язок як елемент захисту цивільних правовідносин: монографія. В.В. Надьон. Харків : Право. 2017. 392 с.

119. Нариси історії державної служби в Україні. О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін.; упр. Держ. Служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр. 2008. 536 с.

120. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. К.: Юрінком Інтер. 2006. 544 с.

121. Носік В.В. Земля як об'єкт права власності. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки*. 2000. Вип. 38. С. 34.

122. Нюхіна П.О. Українські земельні універсали козацько-гетьманської доби. *Ученые записки Таврического Национального Университета им. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Т. 22 (61). №2. 2009. С. 362–369.

123. Об отмене права частной собственности на землю в городах: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета від 20.08.1918 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901855494> (дата звернення 28.04.2019).

124. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 13.12.1968 г. № 3401 – VII. *Свод Законов СССР*. Т. 4. М. «Известия». 1980. С. 45-66.

125. Основний закон про трудове землекористування: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 27.05.1922 р. *Збірник У законень та Розпоряджень Робітническо-Селянського Уряду України*. № 26. 30.06.1922 р. Ст. 388.

126. Об административно-территориальном устройстве Эстонии: Закон от 22.02.1995 г. URL: http://estonia.news-city.info/docs/sistemsr/dok_iernio.htm (дата звернення 26.07.2019).

127. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата звернення 13.06.2019).

128. О государственном регулировании обеспечения урожайности земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный Закон от 16.07.1998 г. № 101-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054366> (дата звернення 27.07.2019).

129. О местном самоуправлении: Закон Литвы от 07.07.1994 р. № 1-533. URL: <https://constitutions.ru/?p=5314> (дата звернення 03.05.2020).

130. О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 г. № 130-З. URL: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_normativnyh_pravovyh_aktah/14.htm (дата звернення 03.05.2020).

131. О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2008 г. № 561. URL: <https://rg.ru/2008/07/30/zemlya-rezerv-dok.html> (звернення 30.07.2019).

132. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный Закон от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/180605/> (дата звернення 13.06.2019).

133. О распределении земель во временное уравнительное пользование (инструкция): постановление Народного Комисара Земледелия от 11.03.1919 г. *Собрание Узаконений и Распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины*. № 25. 1–30.06.1919 г. Ст. 271.

134. О социализации земли: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета від 19.02.1918 г. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2072> (дата звернення 29.04.2019).

135. Петрученко. О. *Латинско-русский словарь*. Репринт IX-го издания 1914. Москва 1994. 810 с.

136. Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 898-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248461824> (дата звернення 20.02.2019).

137. 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: 27.01.2020).

138. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17> (дата звернення 28.06.2019).

139. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 17.07.2019).

140. Полное собрание Законовъ Россійской имперіи Томъ I. Съ 1649 по 1675. Санктпетербургъ. 1830. Печатано въ Типографіи II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. 1003 с.

141. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. Т. 1 До середини XVII століття. К.: Либідь. 1992. С. 357.

142. Положення про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих Української РСР: Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 31.05.1957 р. *Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і Розпоряджень Уряду Української РСР*. Державне в-цтво Політ. Літ. УРСР. К.: 1963. Т. 3. С. 157–171.

143. Положення про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР: Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 31.05.1957 р. *Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і Розпоряджень Уряду Української РСР*. Державне в-цтво Політ. Літ. УРСР. К.: 1963. Т. 3. С. 171-182.

144. Положення про селищну Раду депутатів трудящих Української РСР: Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 31.05.1957 р. № 4. *Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і Розпоряджень Уряду Української РСР*. Державне в-цтво Політ. Літ. УРСР. К.: 1963. Т. 3. С. 182–192.

145. Положення про землі міст і селищ міського типу Української РСР: постанова Ради Міністрів Української РСР від 20.03.1984 р. № 136. *Звід*

законів Української РСР. К.: Політвидав України. 1982. Т. 4. 1984. С. 130–137.

146. Порядок розроблення містобудівної документації: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 р. № 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11> (дата звернення 13.07.2020).

147. Порядок проведення інвентаризації земель: постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 р. № 476. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2019-п#Text> (дата звернення 05.07.2020).

148. Порядок складання, погодження і затвердження проектів планів міст і селищ УРСР : постанова Ради Міністрів УРСР від 15.06.1955 р. № 777. *Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і Розпоряджень Уряду Української РСР*. Державне в-цтво Політ. Літ. УРСР. К.: 1963. Т. 3. С. 594–595.

149. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.08.2018 р. №539/3192/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76649361> (дата звернення 04.05.2019).

150. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.04.2018 р. №707/1580/15-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73565786> (дата звернення 19.06.2019).

151. Постанова Вищого господарського суду України від 02.08.2012 р. (справа №03/5026/2709/2011) URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25562385> (дата звернення 06.02.2019).

152. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29.08.2018 р. №640/9870/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76945457> (дата звернення 04.05.2019).

153. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.08.2018 р. №401/2400/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73657867> (дата звернення 04.05.2019).

154. Потапенко С.А. Правові колізії передачі в оренду нерозподілених земельних ділянок під господарськими шляхами (пайовими дорогами). *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. К. 2018. № 5(10). С. 33–40.

155. Потапенко С.А. Поняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх ознаки та проблеми законодавчого визначення. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. К. 2018. № 3 (8). С. 63–72.

156. Потапенко С.А. Проблеми визначення бази оподаткування за землю комунальної власності об'єднаних територіальних громад. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. К. 2018. № 9 (14). С. 29–35.

157. Потапенко С.А. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2019. № 2. С.47–55.

158. Потапенко С.А. Особенности установления границ объединенных территориальных громад в контексте реформы местного самоуправления в Украине. *Publicatie stiintifico-practica «Legea si Viata»*. August 2019. С. 76–80.

159. Потапенко С.А. Особливості строків оприлюднення проектів рішень у сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування. *Visegrad journal on human rights*. № 5 (volume 2) 2019. С. 146 – 151.

160. Про державний суверенітет України: Декларація від 16.07.1990 р. №55-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 31. Ст. 429.

161. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97/-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 12.06.2019).

162. Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР: Закон Української РСР від 15.07.1971 р. № 25-VIII. URL:

<https://ips.ligazakon.net/document/view/T710025?an=379> (дата звернення 03.05.2020).

163. Про селищну Раду народних депутатів: Закон Української РСР від 02.07.1968 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T795439.html (дата звернення 03.05.2020).

164. Про сільську Раду народних депутатів: Закон Української РСР від 02.07.1968 р. № 5440-IX. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T795440.html (дата звернення 03.05.2020).

165. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07.12.1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення 05.05.2019).

166. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

167. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 20. Ст. 249.

168. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.

169. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 р. № 1389-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14> (дата звернення 28.06.2019).

170. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 05.02.2004 р. № 1457- IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №35. Ст. 411.

171. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 06.09.2012 р. №5245-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 36. Ст. 472.

172. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 07.04.2020).

173. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. № 899-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 38. Ст. 314.

174. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. ст.343.

175. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 229.

176. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011р. №3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення 11.03.2019).

177. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952- IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (дата звернення 11.03.2019).

178. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.11.2011р. №2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 13.07.2020).

179. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення 19.07.2019).

180. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

181. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 р. №273/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 28.06.2019).

182. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2001 р. № 2862-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15> (дата звернення 28.06.2019).

183. Про державну землепорядну експертизу: Закон України від 17.06.2004 р. №1808-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-15> (дата звернення 12.07.2019).

184. Про природно-заповідний фонд: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення 08.08.2019).

185. Про благоустрій населених пунктів: Закон України 06.09.2005 р. №2807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> (дата звернення 08.08.2019).

186. Про основи містобудування: Закон України від 16.12.1992 р. №2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (дата звернення 08.08.2019).

187. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення 07.07.2019).

188. 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 від 10.07.2018 р. 2498-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19> (дата звернення 05.02.2019).

189. Про земельну реформу: постанова Верховної Ради Української РСР від 18.12.1990 р. № 563-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 10. Ст. 100.

190. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення 29.04.2020).

191. Про утворення Хижівської сільської ради, Ярунського району, і ліквідацію Паволоцької національної сільської ради Попільнінського району, та Миропільської сільської ради, Держинського району, Житомирської області: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.04.1948 р. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 30.04.1948 р. № 4, С. 3–4.

192. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1995 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF> (дата звернення 06.02.2019).

193. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 р. № 615. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF> (дата звернення 16.02.2019).

194. Про порядок передачі державного майна: постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1996 р. № 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-96-%D0%BF> (дата звернення 16.02.2019).

195. Про передачу майна військових містечок, що перебуває у державній власності, до комунальної власності місцевих органів самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.1996 р. №1281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1281-96-%D0%BF> (дата звернення 16.02.2019).

196. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення 08.01.2019).

197. Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення

та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2018 р. № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105-2018-%D0%BF> (дата звернення 15.06.2020).

198. Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 року №1066. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1066-2006-п> (дата звернення 11.08.2019).

199. Про об'єднання діяльності УСРР та РСФСР: постанова Всеукраїнського Революційного Комітету від 27.01.1920 р. *Збірник Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. №1. 26.12.1919 - 10.02.1920. Ст.7.

200. Про землю: Декрет Всеукраїнського Революційного Комітету від 27.01.1920 р. *Збірник Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. № 1. 26.12.1919–10.02.1920. Ст. 14.

201. Про націоналізацію всіх бувших скарбових, монастирських, міських і поміщицьких земель: Декрет Всеукраїнського Революційного Комітету від 03.04.1920 р. *Збір Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* № 6. 02.04.1920–09.04.1920. Ст. 105.

202. Про порядок націоналізації земель для потреб цукрової промисловості: постанова Всеукраїнського Революційного Комітету від 14.02.1920 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. № 2. 10.02.1920–17.02.1920. Ст. 26.

203. Про створення Центральної Української комісії по націоналізації землі: постанова Наркомзему, Промбюро В.Р.Н.Г. від 18.04.1920 р. *Збір Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* № 7. 11.04.1920–21.04.1920. Ст. 122.

204. Про основні засади організації земельної справи на Україні (положення): постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 22.01.1920 р. *Збірник У законень та Розпоряджень Всеукраїнського Револуційного Комітету*. №1. 26.12.1919–10.02.1920 р. Ст.4.

205. Про сільські ради: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 03.06.1920 р. *Збір Законів і Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 11. 23.05. –02.06.1920 р. Ст. 216.

206. Про сільські ради: постанова II Сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету IX-го скликання від 28.10.1925 р. *Збірник У законень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 85. 07.12.1925 р. Ст. 489.

207. Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів: постанова 2-ої Сесії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету IX-го скликання від 28.10.1925 р. *Збірник У законень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 86. 11.12.1925 р. Ст. 490.

208. Про ліквідацію губернь й про перехід на трьохступеневу систему управління: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 03.06.1925 р. *Збірник У законень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*, №29–30. 20.06.1925. Ст. 233.

209. Про розмежування державного майна УСРР на республіканське й місцеве: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 08.04.1925 р. *Збірник У законень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*, № 21. 16.05.1925. Ст. 153.

210. Про земельні розпорядки в смузі міст і містечок: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23.10.1925 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250003.html (дата звернення 28.04.2019).

211. Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів від 02.09.1930 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 23. 31.10.1930. Ст. 225 (арт. 1-2).

212. Про утворення обласних виконавчих комітетів на території УСРР: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 09.02.1932 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 5, 29.02.1932. Ст. 28 (арт. 1).

213. Про підпорядкування Криворізької міськради безпосередньо центрові: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 25.01.1931р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 10, 11.04.1931. Ст. 92.

214. Про ліквідацію Бубнівської сільради, Баранівського району: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23.08.1934 р. *Збірник У законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1934. № 23. Ст. 226.

215. Про ліквідацію Підгороднянської та Олександрійської сільрад, Межівського району: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23.08.1934 р. *Збірник У законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1934. № 23. Ст. 227.

216. Про адміністративно-територіальні зміни: рішення виконавчого комітету Київської обласної Ради депутатів трудящих від 18.09.1958 р. №791. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 28.09.1958 р. № 27. С. 179.

217. Про порядок відведення земельних ділянок під забудову сільських населених пунктів Української РСР: постанова Ради Міністрів Української РСР від 28.05.1947 р. № 765. *Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і Розпоряджень Уряду Української РСР*. Державне в-цтво Політ. Літ. УРСР. К.: 1963. Т.2. С. 306–320.

218. Про відновлення державних актів на безстрокове (довічне) користування колгоспів землею і земельно-шнурових книг у колгоспах районів Української РСР, визволених від німецько-фашистської окупації: постанова Ради Народних Комісарів Української РСР від 23.05.1945 р. №778. *Хронологічне зібрання Законів, Указів Президії Верховної Ради, Постанов і Розпоряджень Уряду Української РСР*. Державне в-цтво Політ. Літ. УРСР. К.: 1963. Т. 2. С. 120–121.

219. Про гмінне самоврядування: Закон Польщі від 08.03.1990 р. URL: <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення 29.04.2020).

220. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#top> (дата звернення 26.07.2020).

221. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення 06.06.2019).

222. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням та охороною земель» від 31.03.2016 р. № 4355. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (дата звернення 06.01.2020).

223. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13.12.2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення 27.12.2019).

224. Проект Закону України «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад» від 04.08.2006 р. № 1306. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1306&skl=6 (дата звернення 17.05.2019).

225. Проект Закону України «Про комунальну власність в Україні» від 06.06.2008 р. № 2617. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF20P00A.html (дата звернення 17.05.2019).

226. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 21.03.2017 р. № 6403. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676 (дата звернення 13.07.2019).

227. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» від 19.11.2012 р. № 11438. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF8TQ00A.html (дата звернення 21.07.2019).

228. Проект Закону України «Про територіальний устрій України» від 19.01.2012 р. №9738. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42370 (дата звернення 22.07.2019).

229. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади» від 07.10.2016 р. № 5253. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60230 (дата звернення 20.07.2019).

230. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» від 18.09.2017 р. №7118. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556 (дата звернення 21.08.2019).

231. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин» від 04.10.2017 р. № 7118-1. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62648 (дата звернення 21.08.2019).

232. Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 р. № 2804. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67986&pf35401=51851> (дата звернення 08.06.2020).

233. Проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель» від 17.10.2019 р. № 2280. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67111&pf35401=529268> (дата звернення 08.07.2020).

234. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 Ріпенко Артем Ігорович; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К. 2010. 20 с.

235. Ріпенко А. Як удосконалити регулювання земельних відносин та практику застосування правових норм. А. Ріпенко. *Землевпорядний вісник: науково-виробничий журнал*. 2012. № 9. С. 11–16.

236. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення 06.02.2019).

237. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення 12.07.2019).

238. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10> (дата звернення 06.02.2019).

239. Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 16.01.2019 р. справа № 620/3867/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/79198773/> (дата звернення 11.07.2019).

240. Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 25.09.2018 р. справа №2540/2910/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76964470> (дата звернення 11.07.2019).

241. Рішення Богодухівської міської ради від 15.11.2013 р. № 1548-IV «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади міста Богодухова». URL: <http://bogodukhiv-rada.gov.ua/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-samovryadnij-kontrol-za-vikoristanniam-ta-oxoronoyu-zemel-teritorialnoy-gromadi-mista-bogoduxova/> (дата звернення 15.01.2020).

242. Рішення Великобілозерської сільської ради від 09.01.2018 р. № 02 «Про затвердження передавальних актів активів та пасивів сільських рад, які припиняються в результаті реорганізації шляхом приєднання до Великобілозерської сільської ради Великобілозерського району Запорозької області». URL: https://rada.info/upload/users_files/25217686/91e264bd2a397fca4523cf8292276261.doc (дата звернення 18.02.2020).

243. Рішення Нижньовербізької сільської ради від 24.12.2017 р. № 582-X/2017 «Про затвердження Програми розвитку земельних відносин на території населених пунктів Нижньовербізької сільської ради об'єднаної територіальної громади на 2018-2022 роки». URL: <https://nvotg.gov.ua/documents/cjw69hlnh733a0811b3h5cvyk> (дата звернення 11.04.2020).

244. Рішення Фурсівської сільської ради від 27.06.2018 р. № 221/11-VII «Про встановлення місцевих податків та зборів на території Фурсівської сільської об'єднаної територіальної громади». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/6ecbb658619aaf322c3bd0789fdc5d53.pdf (дата звернення 30.01.2019).

245. Рішення Фурсівської сільської ради від 23.05.2019 р. № 554/26-VII «Про затвердження Програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів Фурсівської сільської ради на 2019-2021 роки». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/068eed25149c8e86807c4a42d4895b3b.pdf (дата звернення 16.05.2020).

246. Рішення Фурсівської сільської ради від 30.11.2017 р. № 23/01- VII «Про утворення старостинських округів Фурсівської сільської ради Білоцерківського району Київської області». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/7c5015676105f5f2a8fc2de0ca881271.pdf (дата звернення 03.03.2020).

247. Рішення Фурсівської сільської ради від 24.04.2018 р. № 133/08-VII «Про затвердження Положення про відділ земельних відносин виконавчого апарату Фурсівської сільської ради». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/ce017c7281dfcef154400612593d5b7a.pdf (дата звернення 28.04.2020).

248. Рішення Фурсівської сільської ради від 27.06.2018 р. № 217/11-VII «Про прийняття земельних ділянок у комунальну власність фурсівської ОТГ». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/62d4c973805ec5d6b87e96c66cc1fca6.pdf (дата звернення 15.04.2020).

249. Рішення Фурсівської сільської ради від 23.05.2019 р. № 545/26-VII. «Про затвердження Програми розвитку земельних відносин на території Фурсівської сільської ради Фурсівської ОТГ на 2019-2020 роки» URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/e3becf91abf8fccc1e709697a0f8961b.pdf (дата звернення 11.04.2020).

250. Рішення Фурсівської сільської ради від 15.11.2017 р. № 08/01- VII «Про затвердження Положення «Про старосту Фурсівської сільської ради (Фурсівської об'єднаної територіальної громади)». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/572f4c6475fd4c376e3d4cba68f694ba.jpeg (дата звернення 30.01.2020).

251. Рішення Фурсівської сільської ради від 30.01.2019 р. № 419/21-VII «Про виготовлення документації із землеустрою щодо інвентаризації земельних ділянок колективної власності, що підлягають передачі у комунальну власність Фурсівської ОТГ та можуть передаватися в оренду Фурсівською сільською радою на строк до державної реєстрації права власності на такі земельні ділянки». URL: https://rada.info/upload/users_files/

04363225/11e4338702af2fa7768ce9082d2afca3.pdf

(дата звернення

11.04.2020).

252. Рішення Фурсівської сільської ради від 30.01.2019 р. № 420/21-VII «Про виготовлення документації із землеустрою щодо інвентаризації земель сільськогосподарського призначення». URL: https://rada.info/upload/users_files/04363225/cf7f25847af52b6fcaa1a557d62194cb.pdf (дата звернення 11.02.2020).

253. Рішення Шалигинської селищної ради від 14.12.2017 р. «Про цільову програму розвитку земельних відносин Шалигинської селищної ради на 2017-2020 роки». URL: <http://shaligino-gromada.in.ua/sotsialno-ekonomichniy-rozvitok/pro-tsilovu-programu-rozvitku-zemelnih-vidnosin-shaliginskoyi-selishhnoyi-radi-na-2017-2020-roki/> (дата звернення 11.04.2020).

254. Рішення Київської міської ради від 25.09.2003 р. № 16/890 «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель у м. Києві». URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08EZRD3839> (дата звернення 15.04.2020).

255. Рішення Київської міської ради XXIV скликання від 19.12.2002 р. № 182/342 «Про затвердження положення про головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської адміністрації). URL: <https://docs.dtki.ua/download/pdf/1024.2373.1> (дата звернення 07.07.2019).

256. Рішення Київської міської ради від 30.01.2001 р. № 162/1139 «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/3E65A74B5969207DC22573C0004BE2E6?OpenDocument (дата звернення 12.03.2020).

257. Рішення Київської міської ради від 19.12.2002 р. № 182/342 «Про затвердження Положення про головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації)». URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08EZLC26F9> (дата звернення 15.03.2020).

258. Рішення Ківерцівської міської ради від 09.01.2019 р. № 1/6 «Про утворення старостинських округів та покладання обов'язків старости». URL: <https://kivrada.gov.ua/docs/143990/> (дата звернення 12.04.2020).

259. Рішення Лихівської селищної ради від 22.12.2018 р. № 648-38/VII «Про Програму розвитку земельних відносин та охорону земель на території Лихівської об'єднаної територіальної громади на 2019-2021 роки». URL: <https://lykhivska.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/pro-programu-rozvitku-zemelnih-vidnosin-ta-ohoroni-zemel-na-teritoriyi-lihivskoyi-selishchnoyi-obyednanoyi-teritorialnoyi-gromadi-na-2019-2021-roki> (дата звернення 13.03.2020).

260. Рішення Одеської міської ради від 26.07.2002 р. 197-XXIV «Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси». URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/2549/> (дата звернення 10.02.2020).

261. Рішення Немирівської міської ради від 23.06.2017 р. № 201 «Про затвердження Правил благоустрою населених пунктів Немирівської міської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://nemyriv-mrada.gov.ua/docs/25247/> (дата звернення 14.03.2020).

262. Рішення сесії Немирівської міської ради від 29.06.2017 р. № 202 «Про затвердження Положення про відділ земельних відносин виконавчого апарату Немирівської міської ради». URL: <https://nemyriv-mrada.gov.ua/docs/25249/> (дата звернення 28.03.2020).

263. Рішення Немирівської міської ради від 17.01.2017 р. № 30 «Про затвердження Програми охорони та використання земель Немирівської міської об'єднаної територіальної громади на 2017-2020 роки». URL: <https://nemyriv-mrada.gov.ua/programa-vikoristannya-ta-ohoroni-zemel-nemirivskoi-miskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-2017-2019-roki-08-11-36-05-07-2019/> (дата звернення 13.03.2020).

264. Рішення Немирівської міської ради від 17.01.2017 р. № 26 «Про затвердження Програми соціально-економічного розвитку Немирівської міської ради Немирівської міської об'єднаної територіальної громади на

2017-2019 роки». URL: <https://nemyriv-mrada.gov.ua/docs/12004/> (дата звернення 13.04.2020).

265. Рішення Немирівської міської ради від 13.06.2019 р. № 973 «Про затвердження Порядку здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель Немирівської міської об'єднаної територіальної громади». URL: <https://nemyriv-mrada.gov.ua/docs/205692/> (дата звернення 15.07.2019).

266. Рішення Тлумацької міської ради від 13.10.2017 р. № 395-13/2017 «Про затвердження Правил благоустрою населених пунктів Тлумацької ОТГ». URL: <https://tlumacka-gromada.gov.ua/pravila-blagoustroju-naselenih-punktiv-tlumackoi-otg-20-55-58-21-02-2018/> (дата звернення 14.07.2019).

267. Рішення Харківської міської ради від 20.11.2015 р. № 7/15 «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 7 скликання», додаток 4. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/648144> (дата звернення 07.07.2019).

268. Рішення Ходорівської міської ради від 27.04.2017 р. № 876 «Про утворення старостинських округів Ходорівської об'єднаної територіальної громади». URL: <https://hodorivska-gromada.gov.ua/docs/23290/> (дата звернення 12.07.2019).

269. Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т. I. Законодательство Древней Руси. М.: Юрид. лит. 1984. 432 с.

270. Российское законодательство X-XX веков. В девяти томах. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М.: Юрид. лит. 1985. С. 520 с.

271. Российское законодательство X – XX вв. Т. 3. Акты земских соборов. М.: Юрид. лит. 1984. С. 172.

272. Российское законодательство X – XX вв. Т. 5 Законодательство периода расцвета абсолютизма. М.: Юрид. лит. 1987. С. 69.

273. «Руська правда», її списки, структура, загальний зміст та історичне значення. StadFiles. URL: <https://studfiles.net/preview/2265571/page:17/> (дата звернення 28.04.2019).

274. Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Савченко Александр Александрович. Волгоград. 2015. 209 с.

275. Сакаль О.В. Інституціональні трансформації у сфері землекористування: монографія. О.В. Сакаль. К. : ПрофКнига. 2018. 478 с.

276. Сборник законов Украинской ССР и Указов Президиума Верховного Совета Украинской ССР : 1938-1979. В 2-х т. Сост. З. К. Калинин; По ред. Я.Я. Колотухин и Ф.Г. Бурчака. К. : Политиздат Украины. 1980. Т. I. I. – XV. С. 34-40.

277. Свод Законов Российской Империи. Том X. часть 1. СПб.: Государственная типография. 1900. 418 с.

278. Свод законов Российской империи. *Сводъ законовъ российской империи издания 1857 г.* Т. 10. Ч. 1: Законы гражданские. СПб. 1857. С. 82.

279. Свод законов Российской империи Том II. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/172/18.html> (дата звернення 18.08.2019).

280. Скакун О.Ф. Нормативно-правовий акт органу (посадової особи) місцевого самоврядування України: загальнотеоретичні аспекти. О.Ф. Скакун. *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні*: матеріали Міжнар. наук. прак. конф., м. Харків, 25 трав. 2004р. За ред. Ю.П. Битяка. Х.: Ін-т держ. буд-ва та місц. Самоврядування АПрН України. 2004. С. 94–97.

281. Скальковский А.О. К истории Запорожья. Внутренние распорядки. А.О. Скальский. Киевская старина. 1882. Т. 4. Декабрь. С. 527–539.

282. Соборное уложение 1649 года. Текст. Комментарии. АН СССР. Под текста Л.И. Ивина. Ком. Г.В. Абрамовича, А.Г. Манькова, Б.Н. Миронова, В.Н. Панеяха. Л.: Издательство «Наука». 1987. 448 с.

283. Советское административное право. Под ред. С.С. Студенкина. М.: Госюриздат. 1963. С. 9.
284. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 04.12.1997р. URL: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4295.html> (дата звернення 21.07.2019).
285. Станиславский А.И. Планировка и настройка центров малых городов. Киев: *Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР*. 1960. С. 11.
286. СССР Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 января 1974 года. Москва 1974. 704 с.
287. Тесля А.А. История законодательства о праве поземельной собственности в России с XI по начало XX века. Учебное пособие, 2004. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z486_page_1.html (дата звернення 10.01.2019).
288. Теоретичні засади зонування земель в Україні: монографія О.С. Дорош, Н.В. Ісаченко, А.Г. Мартін, С.О. Осипчук, Г.К. Лоїк. К. : МВЦ «Медінформ». 2011. 183 с.
289. Типові правила благоустрою території населених пунктів: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.11.2017 р. № 310. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1529-17> (дата звернення 14.02.2020).
290. Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України. *Право України*. 2000. № 4. С. 69.
291. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. г-на Тихомирова. 2001. 355 с.
292. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Ю.А. Тихомиров. *Журнал российского права*. 2000. № 10. С. 22–32.
293. Третяк А.М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні: Навчальний посібник. К.: Аграрна наука. 2002. С. 19.

294. Тулик І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади. дис. ... к.ю.н. У.: Ужгородський національний університет. 2016. 223 с.

295. Україна: Адміністративно-територіальний устрій (станом на 1 січня 2012 р.). Верховна Рада України; заг. Ред. В.О. Зайчука; відп. ред. Г.П. Скопненко; упоряд. В.І. Гапотченко. К.: Парламентське видавництво. 2012. 784 с.

296. Універсали Богдана Хмельницького. 1648-1657. І. Кріп'якевич, І. Бутич. К.: НАН України, Інститут Історії України. 1998. 324 с.

297. Універсали Івана Мазепи 1687-1709. П. Сохань. К., Л.: НТШ, 2006. 824 с.

298. Універсали Українських гетьманів від І Виговського до І. Самойловича (1657-1687). І,Бутич та ін. К.; Л.: НТШ. 2004. 1200 с.

299. III Універсал Української Центральної Ради від 07.11.1917 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html> (дата звернення 29.04.2019).

300. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: стан, У 67 проблеми та перспективи їх вирішення: *матеріали Всеукраїнської наук.-практ. студ. конф.*, яка присвячена Дню землепорядника та 15-річчю створення кафедри управління земельними ресурсами. К.: МПБП «ГОРДОН». 2016. 374 с.

301. Уряд завершив заплановану на 2018 рік передачу державних сільгоспземель у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. URL: <https://land.gov.ua/uriad-zavershyv-zaplanovanu-na-2018-rik-peredachu-derzhavnykh-silhospszemel-u-komunalnu-vlasnist-obiednanykh-terytorialnykh-hromad/> (дата звернення 10.08.2019).

302. Устава на волоки. 1557 р. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ustava_voloky (дата звернення 16.03.2019).

303. Устава про міські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів: постанова Всеукраїнського Центрального

Виконавчого Комітету від 01.07.1931 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 31, 19.11.1931. Ст. 242.

304. Устава про сільські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 01.07.1931 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. № 31, 19.11.1931. Ст. 244.

305. Харитонов Є.О., Харитонova О.І., Некіт К.Г. Право власності : навчальний посібник. Харитонов Є.О., Харитонova О.І., Некіт К.Г.Одеса: Видавничий дім «Гельветика». 2018. 256 с.

306. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. URL: <http://tsdavo.gov.ua/4/webpages/62934820.html> (дата звернення 29.04.2019).

307. Центральний державний архів Жовтневої Революції і Соціалістичного Будівництва МВС УРСР м. Харків. Ф. № 1 Оп. № 2 Од. 656.

308. Центральна національна бібліотека Академії наук Української Радянської Соціалістичної Республіки. Рукопис Збірка Лазаревського. № 49. С. 184.

309. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

310. Цит. За: Губань Р.В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття (Історико-правове дослідження). Дис. ... д. ю. н. К.: Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. 2018. С. 118.

311. Цит. за: Гавриш Н.С. Правовий режим ґрунтів в Україні: Дис. докт. юрид. наук. 12.00.06. Одеса 2018. С. 64.

312. Цит. за: Гавриш Н.С. Правовий режим ґрунтів в Україні: Дис. докт. юрид. наук. 12.00.06. Одеса. 2018. С. 84.

313. Цілі Сталого Розвитку: Україна: нац.. доповідь 2017. Київ. 2017. 174 с.

314. Чаннов С.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах. М. 2008. С.76.

315. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монограф.; за заг. Ред., проф., В.Л. Федоренка. К. : Видавництво: Ліра-К. 2018. 380 с.

316. Шемякін О.М. Програмність у правовому забезпеченні розвитку морського господарства . О.М. Шемякін, Г.Ф. Піворак. Форум права. 2011. № 2. 1032 – 1038 с.

317. Шульга М.В. Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в современных условиях: дис. докт. юрид. наук. 12.00.06. Харьків. 1998. С. 29.

318. Щурик М.В. Регулювання земельних відносин місцевими органами місцевого самоврядування. Агросвіт. 2009. № 8. С. 6–10.

319. Юридичний словник. За ред. Б.М. Бабія, Ф.Г. Бурчака, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. Вид. друге. перероб. і доп. К.: 1983. 872 с.

320. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) Т.5: П-С. 2003. 736 с.

321. Яковлев Г.Е. Формирование земельных отношений в условиях городских поселений: монография. Г.Е. Яковлев, И.В. Львов, Т.А. Бородина. Чебоксары. 2007. С. 6–7.

322. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М. 1954. 190 с.

323. Ямпольська Ц.А. Суб'єкти советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Ин-т права Акад. наук СССР им. А.Я. Вышинского. М.1958. 35 с.

324. Ясь О.В. ЗВІД ЗАКОНІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ. Енциклопедія історії України: Т.3.URL: http://www.history.org.ua/?termin=Zvid_zakoniv_Ros_imp (дата звернення 20.01.2019).

325. Kaindl R. Beiträge zur Geschichte des deutschen Rechtes in Galizien. Raimund Friedrich Kaindl. *Archiv für Österreichische Geschichte*. Wien, 1906. Bd. 95. S. 317–492.

326. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.prawo.vulcan.edu.pl/przegdok.asp?qdatprz=akt&qplikid=548> (дата звернення 06.01.2019).

327. Studies.in.ua. Муніципальні системи зарубіжних країн. URL: <http://studies.in.ua/ru/gosudarstvennoe-pravo-zarubezhnyh-stran-lekcii/1471-lekcyia-11-municipaln-sistemi-zarubzhnih-krayin.html> (дата звернення 27.07.2019).

328. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-samorzadzie-powiatowym/> (дата звернення 27.07.2019).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Потапенко С.А. Правові колізії передачі в оренду нерозподілених земельних ділянок під господарськими шляхами (пайовими дорогами). *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 5 (10). С. 33–40.

2. Потапенко С.А. Поняття актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх ознаки та проблеми законодавчого визначення. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 3 (8). С. 63–72.

3. Потапенко С.А. Проблеми визначення бази оподаткування за землю комунальної власності об'єднаних територіальних громад. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 9 (14). С. 29–35.

4. Потапенко С.А. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2019. № 2. С. 47–55.

5. Потапенко С.А. Особенности установления границ объединенных территориальных громад в контексте реформы местного самоуправления в Украине. *Publicatie stiintifico-practica «Legea si Viata»*. August 2019. С. 76–80.

6. Потапенко С.А. Особливості строків оприлюднення проектів рішень у сфері земельних відносин органами місцевого самоврядування. *Visegrad journal on human rights*. № 5 (volume 2) 2019. С. 146–151.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Потапенко С.А. Проблеми законодавчого регулювання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. *Реформа місцевого*

самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики: матеріали круглого столу (18.05.2018 р., м.Львів). Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2018. С. 64– 69.

2. Потапенко С.А. Проблеми визначення плати за землю комунальної власності об'єднаних територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС». 2018. С. 144-148.

3. Потапенко С.А. Перспективи встановлення меж об'єднаних територіальних громад у контексті реформи децентралізації в Україні. *Забезпечення сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій: збірник матеріалів II конференції молодих науковців м. Київ. 26.05.2019 р.* С. 24–26. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Tezy_conf_25_05_2019.pdf.

4. Потапенко С.А. Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування як основна умова формування об'єднаних територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 06 грудня 2019 р.,). К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС». 2019. С. 196–199.



Додаток В

НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

Гузь Ігор Володимирович

Україна, 01008, м. Київ, вул. М. Грушевського, 5, тел. (044) 255 35 58
e-mail: huz@rada.gov.ua, www.guz.in.ua

№ 58/02/20 від 17 лютого
2020 року

Довідка

**про впровадження дисертаційного дослідження
«Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування
об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних
відносин» аспіранта кафедри конституційного, адміністративного та
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму
Потапенко Сергія Анатолійовича**

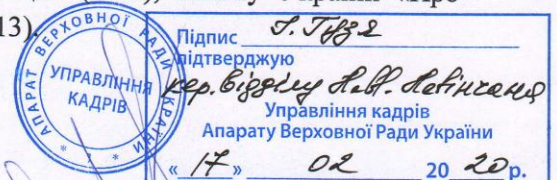
Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України засвідчує, що матеріали наукових публікацій та результати дисертаційного дослідження Потапенко Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право використані у розробці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» № 1081 від 29.08.2019 р., а саме стосовно внесення змін до: Повітряного кодексу України (п. 2), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 4), Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (п. 5), Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (п. 13).

З повагою

Заступник голови Комітету

З питань організації державної влади,
місцевого самоврядування,

регіонального розвитку та містобудування



Ігор Гузь



Додаток Б

**УЗИНСЬКА МІСЬКА РАДА
БІЛОЦЕРКІВСЬКОГО РАЙОНУ
КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

09161, вул. Незалежності, 16/1, м. Узин, Білоцерківський р-н., Київська обл., тел. (0456) 32-11-55
uzyn_gov@ukr.net Код ЄДРПОУ 04054990

04.02.2020 № 03-10-73

Довідка

**про впровадження дисертаційного дослідження
«Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування
об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних
відносин» аспіранта кафедри конституційного, адміністративного та
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму
Потапенко Сергія Анатолійовича**

Узинська міська рада засвідчує, що матеріали наукових публікацій та результати дисертаційного дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право використані у розробці рішень Узинської міської ради від 27.06.2018 року №07-219/2018 «Про встановлення місцевих податків і зборів на території Узинської міської ОТГ на 2019 рік» та від 24.12.2019 року № 26-1165/2019 «Про затвердження Комплексної Програми благоустрою Узинської міської об'єднаної територіальної громади на 2020 рік».

Міський голова



В. Ю. Гринчук



Додаток Г

ФУРСІВСЬКА СІЛЬСЬКА РАДА
Білоцерківського району
Київської області

вул. Ярослава Мудрого, 48, с. Фурси, Білоцерківський район, Київська область, 09150; тел. (0456) 33-80-05; (0456) 33-88-58;
 тел./фак. (0456) 33-80-04; fursy-sr@live.ru; p/p 31426000899075; код 04363225, ГУДКСУ в Київській обл. МФО 821018

04. 06. 2020 № 124/02-14

Довідка
про впровадження дисертаційного дослідження
«Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування
об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних
відносин» аспіранта кафедри конституційного, адміністративного та
фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму
Потапенко Сергія Анатолійовича

Фурсівська сільська рада засвідчує, що матеріали наукових публікацій та результати дисертаційного дослідження Потапенко Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право використані у розробці рішень Фурсівської сільської ради:

- від 27.06.2018 р. № 221/11-VII «Про встановлення місцевих податків та зборів на території Фурсівської сільської об'єднаної територіальної громади»;
- від 23.05.2019 р. № 554/26-VII «Про затвердження Програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів Фурсівської сільської ради на 2019-2021 роки»;
- від 23.05.2019 р. № 545/26-VII «Про затвердження Програми розвитку земельних відносин на території Фурсівської сільської ради Фурсівської ОТГ на 2019-2020 роки»;
- від 27.06.2018 р. № 217/11-VII «Про прийняття земельних ділянок у комунальну власність фурсівської ОТГ»;
- від 30.01.2019 р. № 419/21-VII «Про виготовлення документації із землеустрою щодо інвентаризації земельних ділянок колективної власності, що підлягають передачі у комунальну власність Фурсівської ОТГ та можуть передаватися в оренду Фурсівською сільською радою на строк до державної реєстрації права власності на такі земельні ділянки»;
- від 26.06.2019 р. № 561/28-VII «Про встановлення місцевих податків та зборів на території Фурсівської сільської об'єднаної територіальної громади».

Сільський голова



М.І. Фурсенко



УКРАЇНА

Додаток Д

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
БІЛОЦЕРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

09117, пл.Соборна8/1, м.БілаЦерква, Київська обл., Україна, тел./факс (04563)5-12-88
e –mail: rectorat@btsau.net.ua

№ 44-В
Від 4 жовтня 2020 р.

Довідка

**про впровадження наукових розробок
дисертаційного дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича
на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування
об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин»**

Результати дисертаційного дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича на тему: «Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин» апробовані у навчальному процесі та використані науково-педагогічними працівниками факультету права та лінгвістики Білоцерківського національного аграрного університету під час викладання навчальних дисциплін «Муніципальне право», «Земельне право», при розробленні робочих програм та методичних розробок для вивчення здобувачами вищої освіти навчальних дисциплін «Земельне право», «Земельний процес», «Теоретичні проблеми земельного права», а також при проведенні наукових досліджень на тему «Правові засади формування спроможних територіальних громад та комунальної власності на землю в умовах реформи децентралізації влади в Україні».

Декан факультету права та лінгвістики
доцент, к.п.н.



В.Д.Борщовецька

ЗАТВЕРДЖУЮ Додаток Е
Ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму

В.В. Буященко
«15» січня 2020 року

АКТ

про впровадження у навчальний процес Академії праці, соціальних відносин і туризму результатів дисертаційного дослідження Потапенка Сергія Анатолійовича на тему “Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин” на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 “Право”

Комісія у складі: голова – декан юридичного факультету, кандидат юридичних наук, доцент Журавель Я.В., члени комісії – доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидат юридичних наук, доцент Домбровська О.В., доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидат юридичних наук Настюк А.А., старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидат юридичних наук Риженко О.С. склали цей акт про те, що аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму Потапенко Сергій Анатолійович підготував дисертаційне дослідження на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 “Право” на тему “Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин”, результати якого, були використані під час розробки та викладання дисципліни “Муніципальне право”.

Голова комісії
Декан юридичного факультету
кандидат юридичних наук, доцент



Я.В. Журавель

Члени комісії

Доцент кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового права
кандидат юридичних наук, доцент



О.В. Домбровська

Доцент кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового права
кандидат юридичних наук



А.А. Настюк

Старший викладач кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового права
кандидат юридичних наук



О.С. Риженко