

## ЗДІЙСНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ СЕЛА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ ТА ЗЕМЛЯМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

*Освещаются проблемы управления территориальными общинами села и соответствующими органами местного самоуправления землями коммунальной собственности и землями в пределах населенного пункта села. Сделан вывод о праве территориальной общины села на управление землями в пределах села, в том числе землями частной собственности.*

*In the article the problems of management of village territorial communities are examined sat down and by the proper organs of local self-government by land of community property and land within the limits of settlement of village. Grounded conclusion about a right for territorial community of village on a management land within the limits of village, including by land of peculiar.*

Питання управління землями державної власності було предметом досліджень таких радянських учених, як Г.А. Аксеньюк, А.М. Турубінер, Л.І. Дембо та інших. Вони доводили, що поза рамками правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження землею залишаються такі суттєві елементи змісту права державної власності на землю, як визначення цільового господарського призначення всіх ділянок єдиного державного земельного фонду, організація раціонального використання землі, облік земель, землеустрій, контроль за використанням землі та інші повноваження. У зв'язку з цим у теорії радянського земельного права було запропоновано виокремити сукупність цих юридичних однорідних дій в самостійну земельну правомочність – управління землею.

Поняття управління землею комунальної власності, на відміну від державного управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів, мало досліджене. Зокрема, невивченим залишається питання про функції територіальної громади села з управління землями комунальної власності та землями в межах населеного пункту. Наразі основну увагу науковців зосереджено на проблемах формування земель комунальної власності, розмежування земель державної та комунальної власності. Питання ж управління землею територіальних громад досліджується лише в контексті наукових розробок вищенаведених правових відносин. Саме цим обумовлена актуальність дослідження проблеми управління землями публічної (державної та комунальної) та приватної власності в Україні в межах сільських населених пунктів, місця та значення територіальної громади села в системі суб'єктів з управління землями комунальної власності й землями в межах сільських населених пунктів, аналіз основних функцій з управління землею територіальної громади села, спрямованих на одержання наукових висновків щодо змісту та реалізації функцій з управління землею територіальною громадою села.

У науці земельного права України дослідження окремих питань управління землями в межах населеного пункту здійснювали В.І. Андрейцев, Д.В. Бусуйок,

П.Ф. Кулинич, Л.В. Лейба, Н.Р. Малишева, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, С.І. Хом'яченко, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга. Також слід відзначити роботи представників інших галузей права – В.М. Алексєєва, О.П. Охрій, В.Ю. Пересоляка, А.М. Третяка.

Досліджуючи проблему управління землею, слід звернути увагу на сформульований Г.А. Аксєньонком висновок про те, що управління землею має самостійний правовий зміст, відмінний від правомочностей володіння, користування і розпорядження землею. Реалізація даної правомочності не приводить до встановлення, зміни чи припинення права користування землею. Крім того, відмінністю правомочності управління землями від правомочності користування ними полягає в тому, що вона включає право визначати цільове призначення землі, організувати її раціональне використання і здійснювати контроль за цим використанням, тобто здійснювати розпорядчі дії<sup>1</sup>. В Земельному кодексі Російської Федерації (далі – ЗК РФ) від 28.09.2001 р.<sup>2</sup>, на відміну від Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), було враховано теоретичні положення дослідників земельного права радянського періоду і передбачено в п.2 ст.9, ст.10 і п.2 ст.11 ЗК РФ правомочності з управління землями публічної (державної, федеральної та муніципальної) власності поряд з правомочностями володіння, користування і розпорядження.

Згідно з ст. 143 Конституції України територіальні громади села безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Деякі науковці та експерти ставлять під сумнів необхідність управління майном безпосередньо територіальними громадами, пов'язуючи його здійснення із відповідними ризиками. Зауважимо, що на даний час перешкодою для реалізації безпосереднього управління майном територіальною громадою є відсутність визначення на законодавчому рівні чіткого механізму управління майном, що належить до комунальної власності. Тому ми поділяємо висновок В.М. Алексєєва про те, що чинна законодавча база щодо управління майном територіальних громад потребує удосконалення<sup>3</sup>.

Незважаючи на те, що чинний ЗКУ не містить спеціальної норми щодо правомочностей територіальних громад на управління землею, не визначає функцій та процедури здійснення управлінських повноважень територіальної громади села щодо управління землею, вважаємо, що конституційна норма про право територіальної громади села на управління майном, що перебуває в комунальній власності, дає територіальним громадам можливість реалізувати своє суб'єктивне право і на управління землею комунальної власності. Враховуючи положення Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності»<sup>4</sup> та п.12 Перехідних положень ЗКУ, можна стверджувати наявність у територіальній громаді села права на здійснення управлінських функцій щодо земель у межах населених пунктів, які наразі ще формально рахуються землями державної власності.

На нашу думку, здійснення територіальними громадами села правомочності з управління землями в межах населеного пункту зводиться не лише до земель комунальної власності. Відповідно до ст. 91 ЗКУ власники земельних ділянок зобов'язані забезпечувати використання їх за цільовим призначенням. Власник земельної ділянки не має абсолютного права власності на земельну ділянку; здійснення права власності на земельну ділянку повинно відповідати положенням чинного законодавства України. У разі примусового припинення права приватної власності на землю та навіть добровільного припинення (купівля-продаж та інше

відчуження земель), визнання спадщини відумерлою, земельні ділянки приватної власності можуть переходити у власність територіальних громад.

Водночас органи місцевого самоврядування та територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, мають змогу впливати на здійснення власниками землі (фізичними та юридичними особами) свого права на землю шляхом планування використання земель, здійснення зонування та моніторингу земель, зміни цільового призначення земель, зміни нормативно-грошової оцінки земельних ділянок у межах населеного пункту. Тому землі приватної власності, в межах передбачених чинним законодавством України, також можуть бути об'єктами управлінських правомочностей територіальної громади села. Вищезазначене дає змогу стверджувати поширення права територіальної громади села на управління землями як комунальної власності, так й на інші землі в межах населеного пункту села, в тому числі на землі державної власності.

Аналізуючи функції управління територіальною громадою села землями в межах населеного пункту та землями комунальної власності, можна виділити наступні: а) планування використання земель, визначення категорій та зміна цільового призначення земель; б) здійснення функціонального зонування земель населеного пункту; в) проведення інвентаризації та моніторингу земель; г) ведення кадастру земель у межах населених пунктів; г') здійснення землеустрою; д) справляння плати за землю; е) здійснення заходів щодо охорони земель; є) проведення самоврядного контролю за використанням та охороною земель; ж) вирішення земельних спорів.

Звичайно, територіальна громада села не здійснює щоденно повноваження з управлінню землями. Здебільшого дані правомочності реалізуються представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування – сільськими радами, сільським головою та виконавчим органом сільської ради. Проте незаперечним є те, що територіальні громади мають змогу проводити постійний контроль за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування щодо даного питання, приймати відповідні рішення, що є обов'язковими для органів місцевого самоврядування. Право територіальної громади села на управління землею комунальної власності є їх конституційним правом і не може бути відмінене чи звужене будь-якими рішеннями органів місцевого самоврядування та органами державної влади.

**Планування використання земель, встановлення та зміна цільового призначення земель, здійснення функціонального зонування земель населеного пункту.** Ст. 20 ЗКУ передбачено, що віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, що закріплені в п. 12 Перехідних положень ЗКУ та ст. 12 ЗКУ. В межах населених пунктів зміна цільового призначення земель провадиться органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель. Особливо передбачено процедуру зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, що здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 року № 502<sup>5</sup>.

Зміна цільового призначення земельних ділянок має бути узгоджена з генеральним планом сільського населеного пункту, схемою планування території на місцевому рівні та (або) іншою містобудівною документацією. Відповідно до ст.

12 Закону України «Про планування і забудову територій»<sup>6</sup> генеральним планом населеного пункту визначаються: а) потреби в територіях для забудови та іншого використання; б) потреба у зміні меж населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій; в) межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій.

Розвиток та розширення населених пунктів, в тому числі сільських, не відбувається хаотично, безсистемно. Держава й територіальні громади зацікавлені в упорядкуванні даного процесу, який повинен базуватися на генеральній схемі планування території України, генеральних схемах забудови населених пунктів, регіональних та місцевих правилах забудови. На наш погляд, планування території населених пунктів і визначення допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон слід досліджувати не лише з точки зору містобудування, а в тісному поєднанні із зонуванням земель. На жаль, доводиться констатувати, що зонування земель населених пунктів знаходиться лише на стадії вироблення концептуальних основ його здійснення.

У ст. 180 ЗКУ<sup>7</sup> передбачено, що зонування земель здійснюється в межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. У ч. 3 ст. 180 ЗКУ міститься відсилочна норма про те, що зонування земель здійснюється відповідно до закону. На жаль, до цього часу даного нормативно-правового акта не лише не прийнято, але й не подано на розгляд парламенту, хоча як Президент України, так і Верховна Рада України висловили свою позицію щодо важливості ухвалення даного закону.

Прийняття закону про зонування земель та активне застосування механізму встановлення вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови, на нашу думку, сприятиме залученню інвестицій у розвиток населених пунктів та сільської поселенської мережі взагалі. Зонування території населеного пункту повинно забезпечувати його соціально-економічний розвиток та відповідати інтересам відповідних територіальних громад.

**Здійснення моніторингу та інвентаризації земель** має важливе значення в системі управління земельними ресурсами на локальному рівні. Своєчасне виявлення змін стану земельного фонду, прогнозування цих змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель, встановлення факту використання земель, їх правового режиму, меж, розмірів земельних ділянок в природі (на місцевості) відповідно до документів, що посвідчують право на земельну ділянку та документації із землеустрою, є необхідною складовою інформаційного забезпечення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель.

Цілком очевидно, що моніторинг необхідно проводити на всіх без винятку категоріях земель, незалежно від їх правового режиму і характеру використання<sup>8</sup>. Проте більш пильну увагу слід приділити регіональному моніторингу земельних ресурсів та локальному моніторингу. А це неможливо без участі відповідних сільських рад та територіальних громад.

Проведення інвентаризації земель населених пунктів відіграє вагомий роль у плануванні та контролі за використанням земельних ресурсів територіальної громади та населеного пункту загалом, впровадженні заходів з підвищення ефектив-

ності й раціональності використання земель населеного пункту. Регулювання інвентаризації земель закріплено наказом Державного комітету України із земельних ресурсів «Про затвердження Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів» від 26.08.1997 р. № 85, який не повною мірою відповідає положенням ЗКУ та не охоплює всіх категорій земель. Тому правове регулювання інвентаризації земель має бути удосконалено, наприклад, шляхом прийняття Закону про інвентаризацію земель.

У цьому контексті слід відзначити, що 14 липня 2008 р. Кабінетом Міністрів України було подано до Верховної Ради України законопроект «Про державну інвентаризацію земель»<sup>9</sup>. У цілому його можна оцінити позитивно, однак деякі положення законопроекту потребують уточнення. Так, у законопроекті інвентаризацію земель пропонується називати лише державною, хоча серед суб'єктів такої інвентаризації названі й органи місцевого самоврядування, які не є органами державної влади, а є представницькими органами територіальних громад. У зв'язку з цим, на нашу думку, слід чітко визначити види інвентаризації земель, виділивши в її складі державну, регіональну, локальну (місцеву) та визначивши повноваження відповідних суб'єктів інвентаризації земель, включаючи правомочності територіальних громад сільських населених пунктів.

**Здійснення самоврядного контролю за використанням земель комунальної власності та земель в межах села.** Згідно з ст. 12 ЗКУ органом, що наділений повноваженнями з контролю за використанням та охороною земель на території сіл, визначено сільську раду. На жаль, чинне земельне законодавство України не визнає територіальну громаду села окремим суб'єктом щодо здійснення заходів з контролю за використанням та охороною земель.

Слід відзначити, що главою 32 ЗКУ контроль за використанням та охороною земель розмежовується на державний, самоврядний та громадський. У зв'язку з цим вважаємо, що сільські ради наділені правом здійснювати самоврядний контроль за використанням та охороною земель, що відокремлений від державного контролю в даній сфері, хоча й не протиставляється йому. Не можна не погодитись з С.І. Хом'яченко в тому, що самоврядний і державний контроль у галузі використання та охорони земель мають спільне походження та спільну мету, яка полягає у забезпеченні охорони землі як основного національного багатства. На її думку, різниця між самоврядним і державним видами контролю полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель<sup>10</sup>.

Суб'єктами здійснення контролю за використанням і охороною земель є держава в особі відповідних органів державної влади, відповідні ради та громадські інспектори. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть бути і суб'єктами контролю за використанням та охороною земель і водночас при здійсненні державного контролю відповідальними за вжиття заходів щодо цільового використання та охорони земель комунальної власності.

Враховуючи положення ст. 14 Конституції України, органи державної влади повинні забезпечувати раціональне використання та охорону земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Виконання цього завдання неможливе без здійснення органами державної влади

права контролю за використанням та охороною земель комунальної власності та інших земель населеного пункту села. Разом з тим доцільно проведення розмежування на законодавчому рівні повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у частині здійснення контролю за використанням та охороною земель в межах населеного пункту, оскільки наявність однотипних повноважень в даній сфері у різних суб'єктів призводить до дублювання контрольної діяльності, своєрідної конкуренції повноважень та врешті решт до зниження рівня відповідальності органів влади в даній сфері.

На нашу думку, проведення розмежування контрольних повноважень органів влади у галузі використання та охорони земель має виражатися у встановленні балансу таких повноважень. Адже абсолютизація державного контролю за використанням та охороною земель не дає змоги виокремити здійснення самоврядного контролю та чітко визначити його місце в системі органів щодо контролю за використанням та охороною земель в межах населеного пункту. На нашу думку, самоврядний контроль за використанням та охороною земель є не частиною державного контролю у даній сфері, а є самостійним видом контролю. Його основним завданням є забезпечення земельних інтересів територіальної громади села, виконання рішень сільської ради з питань використання та охорони як земель комунальної власності, так і земель населеного пункту загалом. Так, згідно з Законом України «Про планування та забудову територій» сільська рада уповноважена затверджувати рішення про встановлення функціонального зонування території села. Тому вона повинна мати повноваження й щодо контролю за цільовим використанням земельних ділянок державної власності в межах села. На нашу думку, розвиток самоврядного контролю за використанням та охороною земель в межах населених пунктів має відбуватися шляхом наділення відповідних територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш широкими повноваженнями.

У свою чергу, державний контроль спрямований на охорону земель як основи національного багатства, втілення якого, зокрема, є й здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності та земель населених пунктів. Об'єктом такого контролю мають бути й рішення ради з земельних питань на предмет їх відповідності нормам чинного законодавства України.

Оскільки місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад сіл самостійно або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, то, враховуючи положення ст. 143 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід, на нашу думку, не лише уточнити повноваження територіальної громади села та сільської ради щодо управління землями комунальної власності, а й закріпити в чинному земельному законодавстві України механізм безпосереднього здійснення територіальними громадами села правомочностей щодо контролю за використанням та охороною земель комунальної власності та земель в межах населених пунктів.

Підсумовуючи, слід відзначити, що здійснення територіальними громадами села правомочностей з управління землями в межах населеного пункту не повинно зводитись лише до земель комунальної власності, оскільки процес самоврядного управління земельними ресурсами в межах села є доповненням, а не протиставленням здійсненню державного управління у сфері використання та охорони земель. Органи місцевого самоврядування та територіальні громади, як первинні

суб'єкти місцевого самоврядування, мають право впливати на здійснення власниками землі (фізичними та юридичними особами) права власності на землю шляхом планування використання земель, здійснення зонування та моніторингу земель, зміни цільового призначення земель, зміни нормативно-грошової оцінки земельних ділянок в межах населеного пункту.

Територіальна громада села при затвердженні містобудівної документації, прийнятті рішень про зміну цільового призначення землі, зонуванні земель й вирішенні інших питань може не лише обговорювати і давати пропозиції сільській раді щодо розробленої документації, проектів рішень, а й має право, як первинний орган місцевого самоврядування, безпосередньо приймати рішення з питань управління землями сільських населених пунктів.

1. *Общая теория советского земельного права* / Отв. ред. Г.А. Аксенонок. – М., 1983. – С. 202–203. 2. *Земельный кодекс Российской Федерации* // Российская газета. 2001. – 30 жовтня. 3. *Алексеев В.М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: Монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України. – Чернівці, 2007. – С. 151. 4. *Відомості Верховної Ради України* – 2004. – № 35. – Ст. 411. 5. Урядовий кур'єр. – 2002. – 20 квітня. 6. *Відомості Верховної Ради України*. – 2000. – № 31. – Ст. 250. 7. *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27. 8. *Охрій О.П.* Комплексна стратегія управління землекористуванням адміністративно-територіального утворення: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.04 / Національна академія держ. управління. – Х., 2006. – С. 9. 9. *Законопроект «Про державну інвентаризацію земель»* // <http://portal.rada.gov.ua>. 10. *Хом'яченко С.І.* Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2004. – С. 10–11.

**С. Б. РОЗНОВСЬКА**

## **ЗЕМЕЛЬНИЙ СЕРВИТУТ ЯК ОКРЕМИЙ РІЗНОВИД ОБТЯЖЕНЬ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ**

*Рассмотрены особенности земельного сервитута, дана общая характеристика сервитутов, их виды, основания установления и порядок использования в современных условиях развития земельных правоотношений. Рассмотрены правовые особенности установления некоторых земельных сервитутов, их разновидности и правовой режим.*

*This article is dedicated to land servitude determination, namely general characteristic of servitudes, the conception, types of them, grounds of establishment and order of using in present-day of land legal relationships development. Herein, the legal specialties of some servitudes establishment will be considered, also their varieties and legal regime.*

Особливістю земельної реформи, яка триває в Україні з початку 90-х років ХХ ст., є перерозподіл значної частини земель, що знаходилися у власності держави, на користь нових суб'єктів господарювання – приватних підприємців і підприємств, передусім малих і середніх, фермерів, членів колективних сільсько-

---

© РОЗНОВСЬКА Софія Богданівна – аспірантка Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України