

*Удовенко Ю. О.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри підприємницького та корпоративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет України
імені Вадима Гетьмана»*

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

Анотація. Укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стало підставою для проведення адміністративної реформи, яка передбачає децентралізацію та розширення повноважень територіальних громад. Із набранням чинності Земельним кодексом України права органів місцевого самоврядування в земельній сфері були суттєво обмежені, адже управління земельними ресурсами ними здійснюються лише в межах населених пунктів. Натомість із 2013 року розпорядником земель сільськогосподарського призначення державної форми власності стало Державне агентство земельних ресурсів, реорганізоване сьогодні в Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру – Держгеокадастр. Тому постало гостре питання про зміну вказаної ситуації і передачу територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності).

З набранням чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розпочалося реформування органів місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад, що деякою мірою змінює їхню правосуб'єктність у земельних відносинах. Питання власності на землю в законопроектах пропонувалося вирішити такими шляхами: передачею земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, у комунальну власність об'єднаних територіальних громад, які від імені територіальних громад здійснюватимуть розпорядження такими землями; або земельні ділянки залишаться в державній власності, а розпоряджатися ними за межами населених пунктів будуть органи місцевого самоврядування шляхом делегованих повноважень. Проте, попри велику кількість законопроектів, закон України, який би регулював це питання, досі не ухвалений. 1 січня 2018 року Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність об'єднаних територіальних громад». Цим розпорядженням саме Держгеокадастру доручено забезпечити проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності та передати їх у комунальну власність об'єднаних територіальних громад на підставі статті 117 Земельного кодексу України. Незважаючи на вищевикладене, об'єднані територіальні громади зіткнулися із проблемою реалізації реформи через відсутність достатнього правового регулювання земельного законодавства.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, земля, земельні ресурси, органи місцевого самоврядування, комунальна власність на землю.

Постановка проблеми. У зв'язку з укладанням у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3] в Україні виникла необхідність проведення низки реформ, зокрема конституційної та місцевого самоврядування. Метою реформи місцевого самоврядування насамперед стало укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління та розмежування повноважень між державою й органами місцевого самоврядування, зокрема й у земельній сфері. Отже, децентралізація державної влади й органів місцевого самоврядування неможлива без передачі права розпорядження земельними ресурсами територіальним громадам.

На сьогодні однією із найбільш актуальних проблем залишається нерегульованість процедур передачі земельних ділянок сільськогосподарського й іншого призначення за межами населених пунктів у власність територіальних громад, надання їм можливості розпоряджатися землями будь-яких категорій, що розташовані на їхній території.

Питанням земельних відносин приділяли увагу такі науковці, як В. Андрейцева, Ю. Вовк, Б. Єрофєєва, І. Каракаша, П. Кулинич, А. Мірошніченко, В. Носік, Ю. Шемшученко й ін. Проте, незважаючи на їхні доробки в цій сфері, одним із найбільш проблемних питань залишається використання земельних ресурсів об'єднаними територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право комунальної власності в Україні виникло в 1991 р. у зв'язку з ухваленням 7 лютого 1991 р. Закону України «Про власність». З ухваленням Конституції України територіальні громади були визначені як первинний суб'єкт місцевого самоврядування [1]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає термін «територіальна громада» так: «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [4]. Отже, до ухвалення Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) 25 жовтня 2001 р. державними землями в Україні розпоряджалися органи місцевого самоврядування (далі – ОМС). Натомість ухвалення нового ЗКУ сприяло звуженню повноважень ОМС лише до населених пунктів – сіл, селищ і міст, тобто земельні відносини стали контролюватися органами місцевого самоврядування тільки в межах населених пунктів [2].

Слушно зазначив П. Кулинич, що проблема відмежування земель, які належать державі, від земель, які перейшли у власність територіальних громад, набула гостроти і потребує нагального вирішення [9, с. 46]. Перші спроби законодавчого

регулювання цієї проблеми, щодо розподілу повноважень із передачі земель із державної до комунальної власності, були закріплені в Законі України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», який утратив чинність у 2012 р.

Із 2013 р. розпорядником земель сільськогосподарського призначення державної форми власності стало Державне агентство земельних ресурсів, реорганізоване сьогодні в Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру – Держгеокадастр [2]. Це і викликало сьогодні більшість правових дискусій. Адже розпорощення повноважень із розпорядження землями, розташованими за межами населених пунктів, між багатьма органами виконавчої влади не сприяє доступності адміністративних послуг для населення. Тому постає питання про зміну вказаної ситуації і передачу територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності). У такому разі роль держави насамперед полягатиме в забезпеченні контролю за раціональним використанням земельних ресурсів.

З ухваленням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, законів «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [5], змін щодо фінансової децентралізації в Україні до Бюджетного і Податкового кодексів процес децентралізації продовжено.

У зв'язку з ухваленням Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у країні відбуваються істотні зміни у виконанні органами державної влади та місцевого самоврядування власних та делегованих функцій. Крім того, цим Законом передбачається утворення об'єднаних територіальних громад [5].

На сьогодні система місцевого самоврядування не задовольняє потреби суспільства. Цікава думка В. Носіка, який стверджує, що хоч Законом і закріплено право комунальної власності, його концепція залишається недоведеною ні методологічно, ні економічно, ні юридично [8, с. 233]. Тому питання необхідності об'єднання територіальних громад неодноразово порушувалось протягом історії незалежної України. Під час демократичних перетворень, які відбуваються в Україні в умовах децентралізації та реформи місцевого самоврядування, по суті, відбувається трансформація первинного елемента місцевого самоврядування – територіальної громади – у нову інституцію – ОТГ.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», основними суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [5]. Проблема полягає в тому, що в земельному та містобудівному законодавстві територія ОТГ відсутня як об'єкт. Відповідно до Земельного кодексу України, існують сільські, селищні, міські ради, серед яких немає ОТГ, які виступають фактично новими радами з іншими повноваженнями, територіями, потребами та завданнями. Зокрема, у межах своєї території ОТГ отримують повноваження щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення. ОТГ не варто розуміти лише як просто «механічне» об'єднання територіальних громад, оскільки внаслідок такого об'єднання утворюється суб'єкт місцевого самовряду-

вання, який має свої особливі риси, урахування яких необхідне для визначення їхнього правового статусу [10, с. 50].

Нині Конституція України не містить положень про ОТГ, а у ст. 140 зазначено можливість «об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», а не територіальних громад [1]. Крім того, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не закріплює юридичного визначення поняття «об'єднана територіальна громада», а також не визначає її правове становище як суб'єкта права власності на землю, природні ресурси, інше майно в разі добровільного об'єднання територіальних громад відповідно до ст. 141 Конституції України [5]. У ч. 3 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» [4] передбачено право територіальних громад, що добровільно об'єдналися, вийти зі складу ОТГ, але цей механізм ще не визначений.

Ми погоджуємося з думкою С. Потапенка, який вважає, що без розуміння сутності ОТГ неможливо на законодавчому рівні досконало визначити правовий статус таких громад. І це актуалізує потребу у вивченні ОТГ як суб'єкта місцевого самоврядування. Отже, під терміном «об'єднана територіальна громада» слід розуміти муніципального суб'єкта, який утворюється шляхом добровільного об'єднання або приєднання територіальних громад у межах однієї області відповідно до Методики, з метою покращення рівню надання її жителям публічних послуг, має єдиний орган місцевого самоврядування, наділений додатковими повноваженнями та бюджетними надходженнями [10, с. 54].

У результаті утворення ОТГ у понятійному апараті з'явилася нова категорія, зокрема стало активно вживатися таке поняття, як «земельні ресурси об'єднаних територіальних громад», яке ще не закріплено в законодавстві України.

Щодо поняття «земельні ресурси», то воно відсутнє в Земельному кодексі України. У науковій літературі цей термін також широкого не вживається, крім того, поняття «земля» та «земельні ресурси» науковцями визначаються як синоніми. В. Єрмоленко вважає, що до визначення поняття «земельний ресурс» необхідно застосувати саме кількісно-цільовий підхід, і під цим поняттям розуміти сукупність земельних ділянок, що задовольняють потреби людей та надають можливість досягти соціального ефекту.

Досліджуючи земельне законодавство України, ми дійшли висновку, що нормативно-правові акти в цій сфері також оперують різними категоріями, зокрема: «земля», «земельна ділянка», «земельні відносини» та «земельні ресурси». На сьогодні лише у двох нормативно-правових актах наведено визначення терміна «земельні ресурси». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель», земельні ресурси – сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві [6].

Визначення терміна «земельні ресурси» у Законі України «Про охорону земель» близьке за змістом до визначення землі, наведеного в ГОСТі 26640–85, де зазначено, що земля – це найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, що є головним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, а також просторовим базисом для розміщення підприємств і організації всіх галузей народного господарства. Земельні

ресурси – це землі, які використовують або можуть бути використані в галузях народного господарства.

З вищевикладеного випливає, що терміни «земельні ресурси» має вужче значення за поняття «земля», охоплює лише землі, що використовуються або можуть бути використані для лісового, сільського господарства, промисловості, будівництва тощо. Зміст поняття «земельні ресурси» ширший, ніж поняття «земельна ділянка», оскільки охоплює всі земельні ділянки, які використовуються суб'єктом господарювання, незалежно від способу їх залучення в господарську діяльність.

Отже, слушною є думка автора, що землі, які знаходяться в межах об'єднаної територіальної громади, є джерелом наповнення її бюджету, управління й розпорядження якими здійснює рада відповідної громади.

Земельні ресурси ОТГ – це всі землі, що знаходяться в межах новоутвореної об'єднаної громади, до яких належать:

- 1) землі комунальної власності;
- 2) землі, процес передачі яких із державної до комунальної власності триває;
- 3) землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної власності (наприклад, землі державних підприємств, що знаходяться на території ОТГ).

Останні кілька років у наукових колах активно обговорюються питання передачі земель поза межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ. Попри велику кількість законопроектів, закон, який би регулював це питання, досі не ухвалений. 1 січня 2018 р. Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [7]. Зокрема, відповідно до вищевказаного розпорядження № 60-р, розпочато процес передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад, крім тих земельних ділянок, які не можуть бути передані в комунальну власність. Цим розпорядженням саме Держгеокадастру доручено забезпечити проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності та передати їх у комунальну власність об'єднаних територіальних громад на підставі ст. 117 ЗКУ [7]. Проте найбільш проблемним питанням залишається неможливість для ОТГ повноцінно розпоряджатися землею, адже за ст. 19 Конституції України органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Отже, ОТГ можуть зіткнутися із проблемою реалізації реформи у зв'язку з відсутністю достатнього правового регулювання на рівні земельного законодавства. Насамперед необхідно внести зміни до ст. 122 ЗКУ, яка повинна визначити ОТГ як суб'єкта розпорядження землями, і наявність у нього повноважень щодо розпорядження землями за межами населених пунктів. Не менш важливою проблемою залишається відсутність чітких меж об'єднаних територіальних громад, розуміння приналежності земель до однієї з ОТГ, що може ускладнити процес розпорядження такою землею.

Насправді розпорядження Кабінету Міністрів України № 60-р від 31 січня 2018 р. [7] не створює жодних передумов для децентралізації. Зі змісту ч. 2 ст. 117 ЗКУ, яка містить пере-

лік земель, які можуть належати виключно до державної форми власності, можемо зробити висновок, що до ОТГ повинні перейти всі земельні ділянки державної власності як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення, крім земельних ділянок, що визначені цим Кодексом. Адже земельні ресурси в Україні прийнято розподіляти на дві групи: а) угіддя сільськогосподарського призначення (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); б) угіддя несільськогосподарського призначення (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги й інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [2].

Розпорядження № 60-р обмежується лише землями сільськогосподарського призначення, за ним у комунальну власність переходять такі землі сільськогосподарського призначення державної власності:

- землі запасу, зокрема резервного фонду;
- земельні ділянки, надані в оренду й інше тимчасове користування;
- земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні будь-яких осіб, крім органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій.

Що стосується передачі в оренду таких земельних ділянок, то фактично змінюється орендодавець таких земель. Проте передання земель до ОТГ (зміна розпорядника, тобто орендодавця) не означає автоматичної зміни умов або дострокове припинення договору. Такі обставини матимуть місце, якщо це прямо передбачено договором. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про оренду землі», відчужувати земельні ділянки державної та комунальної власності можна виключно за згодою орендаря. Звідси випливає, що Держгеокадастр повинен передати такі землі ОТГ лише за наявності згоди орендаря земельної ділянки. Оскільки така передача відбувається всупереч законодавству України, це в подальшому може спричинити масове оскарження цих дій у суді. Крім того, ми вважаємо, що сьогодні є низка невирішених питань, які створюють проблеми щодо використання земельних ресурсів об'єднаними територіальними громадами, зокрема: відсутність проведеної інвентаризації землі; наявність земельних ділянок, які сформовані з помилками, що унеможливує реєстрацію права власності; передача земель ОТГ лише в користування, адже більшість земель за межами населеного пункту Держгеокадастром передані в оренду; відсутність Генерального плану населеного пункту; обмеження права на приватизацію земельних ділянок тощо. Ми також підтримуємо думку науковців, які вважають, що права ОТГ можуть бути порушені у зв'язку з функціонуванням ринку землі з 1 жовтня 2020 р., що пов'язано з відсутністю можливості купувати українські землі.

Висновки. У результаті проведеного дослідження виділено основні проблеми, які позбавляють можливості об'єднаних територіальних громад використовувати земельні ресурси. Тому насамперед необхідно врегулювати питання встановлення та зміни меж населених пунктів, внести зміни до ЗКУ, що стосуються розпорядження землею ОТГ, а також на законодавчому рівні розмежувати та закріпити порядок і процедуру передачі земель державної форми власності ОТГ.

Література:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № № 3-4. Ст. 27.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
6. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
7. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 31.
8. Носік В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 2006. 544 с.
9. Кулинич П. Розмежування земель державної і комунальної власності: закон, практика, шляхи вдосконалення. *Земельне право України : теорія і практика*. 2007. № 6. С. 45-51.
10. Потапенка С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2019. № 2. С. 47-55.

Udoenko Yu. Legal issues of using land by united territorial communities

Summary. The signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union was the basis for administrative reform, which envisaged decentralization and extension of powers of territorial communities. Since

the Land Code of Ukraine came into force, the rights of local authorities in the land sector were substantially restricted, because local authorities can only manage land resources within settlements. Since 2013, the manager of agricultural land of state ownership has become State Agency of Land Resources of Ukraine, it is currently being reorganized into the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography, and Cadastre (State GeoCadastre). Therefore, there was a pressing question about changing the situation and the transfer to territorial communities into communal ownership of state-owned land, which is located outside the settlements (except lands on which state property is located).

After the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" came into force, the reform of local authorities started by bringing together territorial communities, and it changes the legal personality of local authorities in land relations. To resolved the issue of land ownership, the draft laws contained provisions for the transfer of land located outside settlements to the communal property of the united territorial communities, which would administer such lands on behalf of the territorial communities. Or the land will remain state-owned, but local authorities would administer land located outside settlements under delegated authority. However, despite a large number of draft laws, the law of Ukraine that would regulate this issue has not been adopted yet. On January 1, 2018, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted Order No. 60-p "Issue of transfer of state-owned agricultural land into the communal property of united territorial communities". According to this order, State GeoCadastre should provide an inventory of state-owned agricultural lands and transfer them to the communal property of the united territorial communities on the basis of Article 117 of the Land Code of Ukraine. Notwithstanding the foregoing, the united territorial communities will face the challenge of implementing the reform due to the lack of sufficient legal regulation of land legislation.

Key words: united territorial community, land, land resources, local authorities, communal ownership of land.