

УДК 349.41

Ірина ІГНАТЕНКО,
асистент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені
Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук



ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Реформування земельних відносин виступає важливим компонентом соціально-економічних і політичних трансформацій, що в сучасних умовах активно відбуваються в незалежній Україні. Підґрунтям для таких перетворень є формування і становлення ринкових відносин у галузі економіки. Закономірність значних перетворень у сфері земельних відносин зумовлена ґрунтовними суперечностями їх розвитку. Упорядкування й посилення певного впливу органів місцевого самоврядування на земельні відносини становить важливий сегмент системи регулювання та управління майновим комплексом країни в цілому.

Теоретичною базою даного дослідження є праці правознавців В. І. Андрейцева, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, М. В. Шульги та ін.

Мета статті – комплексний аналіз норм законодавства щодо розмежування повноважень між об'єднаними територіальними громадами та органами державної влади в галузі земельних відносин.

Особливе значення на сьогодні має проголошена в Україні адміністративна реформа, що передбачає децентралізацію та розширення повноважень територіальних громад. Децентралізація підкріплюється законодавчими змінами. Так, ще 1.04.2014 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та те-

риторіальної організації влади в Україні [1]. 28.12.2014 р. були схвалені зміни до Податкового [2] та Бюджетного [3] кодексів України, якими було встановлено нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, нову систему розподілу загальнодержавних податків і запроваджено нові місцеві податки, було також змінено систему бюджетного вирівнювання. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, серед іншого передбачено реалізацію конституційної реформи в частині децентралізації державної влади. Метою політики у сфері децентралізації називається відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4]. Верховна Рада України 31.08.2015 р. попередньо схвалила зміни до Конституції України щодо децентралізації влади.

Крім того, введення у дію законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5.02.2015 р. зумовило необхідність внесення певних змін і доповнень до значної кількості чинних актів законодавства. В них, зокрема, передбачено реформування органів місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад, що певною мірою змінює їхню правосуб'єктність у земельних відносинах.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначив, що територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, які об'єдналися. Оскільки територія громади не обмежуватиметься межею населеного пункту, а включатиме територію відповідних сільських, селищних та міських рад, які функціонували до об'єднання, то очевидно, що і право власності на землю новоутворених територіальних громад не повинно обмежуватись межами населеного пункту. Воно має бути поширено на всі землі в межах таких територіальних громад, або територій відповідних рад, що залишаються на даний час. Такий підхід наповнює реальним змістом запропоновані пропозиції щодо побудови адміністративно-територіального устрою України на засадах децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням істо-

ричних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Адже, маючи в своєму розпорядженні землі комунальної власності, органи місцевого самоврядування будуть спроможні забезпечити реальну фінансову та економічну незалежність та розвиток відповідних територій.

Однак слід констатувати, що на сьогодні місцеве самоврядування щодо управління земельними ресурсами здійснюється тільки в межах адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів). Існуючий підхід не відповідає практиці іноземних країн. У них місцеве самоврядування реалізується в межах адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі й на первинному рівні, що об'єднують як безпосередньо територію населеного пункту, так і суміжну територію.

У літературі пропонуються два підходи до вирішення подібних питань. Перший пов'язаний з передачею земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, у комунальну власність майбутніх об'єднаних територіальних громад. Таким чином, право розпорядження цими землями як об'єктами власності отримують органи місцевого самоврядування. Саме вони від імені територіальних громад здійснюватимуть розпорядження такими землями. Другий підхід пов'язаний з делегуванням повноважень щодо розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів органам місцевого самоврядування. За такого підходу земельні ділянки залишаються в державній власності, а делегування зазвичай має тимчасовий характер [5, с. 64].

Наразі у Верховній Раді України перебуває проект закону про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами (реєстр. № 1159) [6], яким передбачено автоматичне віднесення до земель комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст усіх земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад. У свою чергу законопроект реєстр. № 4355 [7] замість передачі земель державної власності у власність територіальних громад передбачає надання органам місцевого самоврядування права розпорядження такими землями.

Утім, необхідно мати на увазі, що насправді місцева влада в межах підпорядкованої їй території не є господарем землі. У зв'язку з цим виникають проблеми з тим, що органи державної виконавчої влади майже ніколи не враховують інтереси територіальних громад при розпорядженні землями за межами населених пунктів. Відповідно до ст. 84 Земельно-

го кодексу України (далі – ЗК України) і земельні ділянки, які належать до земель державної власності в межах населених пунктів, теж виступають об'єктом розпорядницьких дій з боку органів державної влади. Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування» потребує внесення змін, які стосуються наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо розпорядження земельними ресурсами територіальної громади в повному обсязі згідно із установленими процедурами та нормами, окрім тих категорій земель, що мають загальнодержавне стратегічне значення. Це надасть можливість концентрувати фінансові надходження до бюджету місцевої ради за використання земель адміністративно-територіальної одиниці. Як відомо, економічний механізм концентрації фінансів від використання земельних ресурсів у місцевому бюджеті розширює можливість формування додаткового цільового фонду, насамперед щодо цільового використання та охорони земельних ресурсів адміністративно-територіальної одиниці. У подальшому фінансові резерви повинні використовуватись виключно на покращення еколого-економічного стану земельних ресурсів підвідомчої території.

Для забезпечення реалізації завдань реформаційних процесів важливого значення набуває закріплений законодавством принцип повсюдності. Зазвичай під повсюдністю розуміють таку територіальну організацію системи державного управління, за якої кожна частина території країни управляється певним муніципальним урядом [8]. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування в Україні є й однією з важливих складових децентралізації, побудови ефективної системи територіальної організації влади з фінансово спроможним місцевим самоврядуванням.

Принцип повсюдності нерозривно пов'язаний з принципом субсидіарності, відповідно до якого управлінські рішення в державі приймаються на якомога нижчому рівні, а вищі ланки управління вдаються до будь-яких управлінських дій тільки в тому разі, якщо ці дії будуть ефективнішими за відповідні дії нижчих ланок [9]. Отже, згідно з цим принципом районним та обласним радам передаються лише ті управлінські повноваження, які не можуть бути реалізовані міськими, сільськими і селищними радами, а не навпаки, які діють нині. Крім того, повноваження органів державної влади у сфері регулювання земельних відносин мають бути передані органам місцевого самоврядування не всіх рівнів, а головним чином органам місцевого самоврядування базового рівня, якими є ради об'єднаних територіальних громад.

Як відомо, одним із напрямів підвищення ефективності механізму реалізації земельних прав виступає оптимізація земельного законодавства,

яка полягає у вдосконаленні процедури надання земель комунальної власності у користування та передачі їх у власність і створенні правових передумов для найбільш результативної реалізації земельних прав.

На даний час ЗК України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять вирішення цілої низки процедурних питань, пов'язаних із передачею земельних ділянок комунальної власності у власність чи користування, до відання сесії місцевої ради. Відповідно до ст. 12 ЗК України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить розпорядження землями територіальних громад. Розпорядження радами землями відповідних територіальних громад відбувається шляхом передачі земельних ділянок у власність громадян та юридичних осіб (п. «б» ст. 12 ЗК України), надання земельних ділянок у користування із (п. «в» ст. 12 ЗК України), вилучення земельних ділянок комунальної власності із користування (п. «г» ст. 12 ЗК України), зміни цільового призначення земельних ділянок у випадках, не пов'язаних із їх вилученням та передачею у власність або наданням у користування.

Конституційний Суд України щодо цього підкреслює, що повноваження, визначені у пунктах «а», «б», «в», «г» даної статті (ст. 12 ЗК України), охоплюються зазначеним у ст. 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші управлінські функції [10].

Так, при наданні земельної ділянки в порядку відведення, яка перебуває у власності громадянина або юридичної особи, місцева рада повинна прийняти рішення про: а) погодження питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності (ст. 151 ЗК України), що передбачає подальшу передачу викуплених ділянок у користування; б) надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення відповідної земельної ділянки (ч. 3 ст. 123 ЗК України); в) власне надання земельної ділянки в користування, затвердження проекту землеустрою та про вилучення земельних ділянок у землекористувачів (частини 6, 10 ст. 123 ЗК України). При цьому п. 34 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично вимагає вирішувати всі ці питання на пленарних засіданнях рад.

Принаймні від погодження частини «питань, пов'язаних із викупом земельних ділянок», та від надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки доцільно було б від-

мовитися взагалі (звісно, шляхом внесення відповідних змін до закону). Проте якщо така пропозиція не буде прийнята, певним компромісним варіантом могло б бути віднесення значної частини рішень, що приймаються у процедурі надання земельних ділянок у користування чи передачі у власність, до відання міського (сільського, селищного) голови, його заступника або секретаря ради. Це дало б змогу істотно (і цілком виправдано) скоротити процедуру надання земельних ділянок у користування чи передачі у власність.

Виходячи з того, що органи місцевого самоврядування здійснюють права власника або права суб'єкта управління по відношенню до земельних та інших природних ресурсів, відповідно питання землекористування, землевпорядкування, регулювання земельних відносин, контролю за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів у тому чи іншому обсязі зможуть вирішуватися органами місцевого самоврядування. З метою зменшення дублювання функцій останніх і місцевих органів виконавчої влади, ймовірно, має сенс створити відповідні структури у виконавчих органах місцевого самоврядування з передачею їм певних державних повноважень.

Оскільки місцеве самоврядування здійснюється не в інтересах держави, обласної чи районної адміністрацій, а саме в інтересах громадян, які проживають в межах конкретного населеного пункту, слід розширити права місцевого самоврядування та надати йому відповідні права щодо формування власних виконавчих органів, у т.ч. у сфері земельних відносин.

Надання різноманітних державних послуг якнайбільшою мірою має бути передане територіальним громадам. Саме вони зможуть забезпечити підвищення ефективності в зазначеній сфері відносин. Для цього територіальні громади мають отримати достатні джерела фінансових надходжень. При формуванні місцевого бюджету ці суб'єкти повинні враховувати нормативно-правові засади розвитку земельних відносин, створення сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату території. Також доцільним видається розширення засад оподаткування для формування місцевих бюджетів і забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Водночас значна частина місцевого бюджету має формуватись за рахунок надходження місцевих податків. Громада повинна отримати реальну спроможність та фінансову основу для вирішення питань місцевого значення, мати змогу самостійно використовувати всі наявні ресурси, у т.ч. всі землі сільськогосподарського призначення на своїй території.

Вважаємо слушною й обґрунтованою пропозицію щодо передачі земель сільськогосподарського призначення, які перебувають за межами адміністративно-територіальних одиниць від управління районними державними адміністраціями під юрисдикцію органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим відповідні корективи потрібно внести до ЗК України. Це призведе до зміни суб'єкта управління землями сільськогосподарського призначення та надасть можливість вирішити низку важливих ключових питань різної спрямованості, а саме: 1) удосконалення земельного законодавства України (шляхом зміни правосуб'єктності); 2) раціональне та екологічнобезпечне використання сільськогосподарських земель (шляхом інтенсифікації виробництва агроекологічного та екологічнобезпечного виробництва сільськогосподарської продукції); 3) включення до обігу земельних ділянок не витребуваних паїв громадян та використання на власний розсуд землі, придбані у їх власників, з наступною передачею її в оренду; 4) зростання надходжень до місцевих бюджетів (шляхом отримання коштів за надання орендарям земельних ділянок, що знаходяться за межами сільських територіальних громад, та будуть передані у власність місцевих територіальних громад).

В ефективному правовому регулюванні процедури передачі земельних ділянок у власність та надання в користування важливого значення набуває питання, яке стосується взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою у сфері земельних відносин. Втім, на практиці така взаємодія далеко не завжди є ефективною. Періодично виникають конфлікти і розбіжності між органами виконавчої влади, які часто мають відомчі інтереси, та органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад.

Отже, негативним правовим явищем, що значно знижує ефективність земельно-правового регулювання в сучасних умовах, фактично виступає колізія повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. Це один із видів юридичних колізій у земельному праві України. Причому колізія повноважень спостерігається не лише на рівні правозастосовної, а й на рівні правотворчої діяльності. Останнє ще більше ускладнює процес правозастосування.

На проблеми нечіткого визначення повноважень державних органів у сфері земельних ресурсів вказує аналіз положень змісту ст. 188 ЗК України, статей 16, 17 Закону України «Про охорону земель», статей 5, 6, 7, 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та ст. 4 Закону України «Про основні засади державного

нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ін. Це зумовлює необхідність чіткого розмежування повноваження, наприклад, щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель та повноваження щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Поміж тим чіткого розуміння відмінності цих понять немає навіть у практиці Вищого адміністративного суду України. Зазначене ще раз підтверджує існування проблеми недосконалого правового регулювання питання співвідношення повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері земельних ресурсів та необхідності її вирішення. Видається, що ідентифікація проблеми чітко вказує на шлях її вирішення – названі вище функції мають бути зведені воєдино. Причому, керуючись доцільністю, це має бути зроблено на найнижчому можливому рівні, тобто на рівні органів місцевого самоврядування.

Такий підхід відповідатиме принципу субсидіарності, який успішно діє у законодавстві Європейського Союзу та його окремих країн. Його сутність полягає в тому, що повноваження повинні передаватися на більш високий рівень лише у тому випадку, коли нижчий рівень не має економічних, соціальних та інших можливостей для їх реалізації. Таким чином, покладення максимальної кількості функцій у процедурі надання земельних ділянок комунальної власності у користування та передачі у власність – не лише питання доцільності, але і захід, що впливає із зобов'язань України щодо гармонізації її законодавства із законодавством Європейського Союзу (ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами від 14.06.1994 р.).

Як зазначається в літературі, реалізація принципу субсидіарності місцевого самоврядування диктує необхідність розширення земельних повноважень органів самоврядування територіальних громад. Основними напрямками такого розширення повинні виступати: 1) надання органу місцевого самоврядування територіальної громади – раді територіальної громади – повноважень щодо здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи й землі державної та приватної власності; 2) проведення консолідації сільськогосподарських земель; 3) зарахування земельного податку з усіх земель територіальної громади до бюджету територіальної громади, а також надання раді територіальної громади права на встановлення та скасування пільг щодо сплати земельного податку та орендної плати за землі комунальної власності; 4) надання раді територіальної громади права на здійснення моніто-

рингу земель та контролю за дотриманням власниками і користувачами земельних ділянок, розташованих на території територіальної громади, вимог чинного земельного, містобудівного та екологічного законодавств [11, с. 15].

Необхідно також зазначити, що повноваження сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин окреслюються не тільки ст. 12 ЗК України, а й ст. 12 Закону України «Про охорону земель». Йдеться про право сільських, селищних, міських рад на обмеження, тимчасове зупинення використання земель громадянами та юридичними особами, у випадку недотримання ними вимог чинного земельного законодавства.

ЗК України наділяє місцеві ради і повноваженнями щодо здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» проблеми реалізації контролю за використанням та охороною земель, виконання земельного законодавства (п. 1 ст. 33), реалізацію проектів і схем землеустрою, внутрішньогосподарського земельного устрою (п. 10 ст. 33), із застосуванням коштів, які надходять у порядку компенсації втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із викупом земельних ділянок (п. 17 ст. 33), відносить тільки до делегованих прав виконавчих органів рад. Зі змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що сільські, селищні, міські ради насамперед не здійснюють контроль за використанням та охороною земель, а наділені тільки частковими правами, які допускають їм опосередковано здійснювати контроль у галузі земельних відносин у межах їх територіальних громад. Наприклад, до повноважень відповідних рад належить вирішення низки інших питань регулювання земельних відносин; затвердження ставок земельного податку, розміру оплати за використання природних ресурсів, які перебувають у володінні відповідних територіальних громад; надання згоди на особливе використання природних ресурсів на місцевому рівні, а також їх анулювання тощо.

Районні та обласні ради теж не здійснюють контроль за використанням та охороною земель, а розв'язують загальні проблеми регулювання земельних відносин, адресуючи функції, насамперед контролю, певним місцевим державним адміністраціям (статті 43–44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Отже, ЗК України класифікує самоврядний контроль фактично як форму державного контролю, проте не встановлює його зміст. Цим створюються підстави для виникнення правових колізій. Можна стверджувати, що самоврядний контроль, який повинен стосуватися лише земель комунальної власності, будучи формою дер-

жавного контролю на місцевому рівні, є водночас засобом громадського контролю за станом земель відповідного територіального утворення.

ЗК України локалізує застосування зазначеного контролю за використанням та охороною тільки такими землями, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст та їх спільній власності. Але ця норма потребує перегляду, з огляду на те, що ст. 4 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» об'єктом державного контролю встановлює всі землі, що знаходяться в межах території України. Отже, всі землі в межах адміністративно-територіальних одиниць повинні бути об'єктом і самоврядного контролю. З огляду на це було б доречним наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо контролю за використанням всіх земельних ділянок у межах відповідних територій з метою дотримання встановлених планів забудови та розвитку територій населених пунктів, а також відповідних норм чинного земельного законодавства.

На заваді ефективного самоврядного контролю залишається насамперед недосконале земельне законодавство, розпорошеність відповідальності між різними органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, неефективність координації дій їх органів.

Видається, що сьогодні назріла необхідність концентрованого визначення у відповідному нормативно-правовому акті повноважень органів місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин, формуванні ефективного організаційно-правового поля з урахуванням колізійності і неузгодженості багатьох чинних правових норм. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо земельних відносин повинні передбачати включення їх представників до обласних дозвільних структур, шляхом придбання чи позбавлення ліцензій щодо господарської діяльності, пов'язаної з використанням територій адміністративно-територіальних одиниць, які впливають на суб'єктів земельних відносин.

Основними напрямками сучасного формування земельних відносин у межах адміністративно-територіальних одиниць є: узгодженість приватних, громадських та державних інтересів; відкритість процедур регулювання розподілу земель; забезпечення реалізації прав на земельну ділянку; стабільність використання усіх типів земель; визначення оптимальних шляхів господарського використання землі власником або користувачем земельної ділянки, розширення площі комунальних земель з метою забезпечення реалізації права територіальних громад на володіння землею.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо ре-

гулювання земельних відносин неможлива без органічного поєднання управлінських і економічних методів управління земельними ресурсами. Йдеться, зокрема, про основні методи прямого впливу та рекомендацій (адміністративних методів), пільгового оподаткування і ціноутворення, податків і відшкодувань, прямого фінансування.

На основі викладеного можна констатувати, що інститут місцевого самоврядування в Україні, на жаль, ще не запрацював на повну потужність саме через брак належного законодавчого поля. Публічна влада практично не має помітного впливу на розвиток земельних відносин. Це зумовлює необхідність передачі всієї повноти владних повноважень органам місцевого самоврядування для управління землями. Досягти цього можна в результаті децентралізації управління, дотримання принципу повсюдності місцевого самоврядування, що має відбуватися на всій території країни без будь-яких обмежень. Такий підхід дасть змогу адміністративно-територіальним одиницям мати у власному активі змістовний ресурс (землі за межами населених пунктів), а також потрібні інструменти управління щодо його ефективного застосування.

У майбутньому, посилюючи безпосередній вплив на гармонізацію земельних відносин, органи місцевого самоврядування зможуть забезпечити дотримання принципу цільового використання земель, забезпечення високої ефективності землекористування і охорони земель, відновлення та підвищення родючості ґрунтів.

Перелік використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // База даних «Законодавство

України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

5. Шульга М. В. Децентралізація влади і земельні відносини // Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права : матеріали всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). — К. : Принт Сервіс, 2017. — С. 62–66.

6. Проект Закону про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами від 02.12.2014 р. № 1159 // База даних «Законодавство України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596.

7. Проект Закону 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 від 31.03.2016 р. № 4355 // База даних «Законодавство України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610.

8. Marcou, G., Wollman, H. *Europe / Gerard Marcou, Hellmut Wollman // Decentralization and Local Democracy in the World : first global report by United cities and local government. Barcelona. Spain : United cities and local government, 2011.*— P. 129.

9. Subsidiarity. EU Glossary. URL : http://Europe.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm.

10. Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2010 р. № 10-рп/2010 // База даних «Законодавство України» / ВР України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.

11. Кулинич П. Ф. Децентралізація влади в земельній сфері України: правові проблеми / П. Ф. Кулинич // Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природо-ресурсних галузей права: матеріали всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). — К.: Принт Сервіс, 2017. — С. 13–18.

ІГНАТЕНКО І. Правові аспекти децентралізації влади у сфері земельних відносин.

У статті здійснено дослідження процесу децентралізації влади та законодавчих змін щодо розширення повноважень територіальних громад.

Зроблено висновок щодо необхідності надання всієї повноти владних повноважень органам місцевого самоврядування для управління землею. Досягти цього можна в результаті децентралізації управління, дотримання принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Ключові слова: землі у межах населених пунктів, управління землею, земельні відносини, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, комунальна власність, децентралізація.

ИГНАТЕНКО И. Правовые аспекты децентрализации власти в сфере земельных отношений.

В статье проведено исследование процесса децентрализации власти и законодательных изменений по расширению полномочий территориальных громад. Сделан вывод о необходимости предоставления всей полноты властных полномочий органам местного самоуправления для управления землями. Достичь этого можно в результате децентрализации управления, соблюдения принципа вездесущности местного самоуправления.

Ключевые слова: земли в пределах населенных пунктов, управление землями, земельные отношения, органы местного самоуправления, территориальные громады, коммунальная собственность, децентрализация.

IGNATENKO I. Legal aspects of decentralization of power in the field of land relations.

The article deals with the study of the process of decentralization of power and the expansion of powers of territorial communities. It was established that today the powers of local self-government bodies in the field of land relations have considerably expanded at the legislative level. Yet these changes only initiate the implementation of the Concept of Reform. It is necessary to continue and continue to be implemented through normative consolidation and introduction of amendments to the current legislation.

Currently, local self-government in relation to land resources management is carried out only within the administrative-territorial units (settlements). The existing approach does not correspond to the practice of foreign countries. In them, local self-government is implemented within the administrative-territorial units, including at the primary level, which combine both directly with the territory of the settlement and the adjacent territory.

The conclusion is made on the necessity of providing the full authority of authorities to local governments for land administration. This can be achieved by decentralizing governance, adherence to the principle of the ubiquity of local self-government. This will allow the administrative-territorial units to have an informative resource in their own assets (land outside the settlements), as well as the necessary management tools for its effective application.

To ensure the implementation of the principle of universality, the principle of subsidiarity must also be applied. According to which the managerial decisions in the state are taken at the lowest possible level, and the upper levels of management resort to any administrative actions only if these actions are more effective than the corresponding actions of the lower units. Consequently, according to this principle, rayon and regional councils transfer control powers only to those that can not be implemented by city, village and settlement councils, and not vice versa, which are currently in force. In addition, the powers of state authorities in the field of land relations regulation should be transferred to local self-government bodies not at all levels, and mainly to the bodies of local self-government of the basic level, which are the councils of the combined territorial communities.

Key words: land within settlements, land management, land relations, local government bodies, territorial communities, municipal property, decentralization.



СЛОВО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКОЛИ СУДДІВ УКРАЇНИ

Фахове загальнодержавне
науково-практичне та науково-методичне
юридичне видання

№ 4 (21) 2017