

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4:332

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2020.3/16>

Зигрій О.В.

Тернопільський національний економічний університет

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПЕРЕДАЧІ ЗЕМЕЛЬ У ВЛАСНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИМ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ ГРОМАДАМ В УКРАЇНІ

У цій статті розглянуто основні правові проблеми передачі земель у власність об'єднаної територіальної громади в Україні та виявлено їх основні причини. Проведено дослідження позитивних і негативних сторін передачі земель у процесі введення ринку землі. Основне завдання полягає у перерозподілі земель із державної форми власності з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність.

У межах децентралізації та чинного законодавства (Земельного кодексу України, Розпорядження Кабінету міністрів України та Закону України «Про самоврядування») передача держземлі ОТГ проводиться з 1 лютого 2018 року. Протягом 2018–2019 років 788 ОТГ отримали в комунальну власність 1,68 млн га державних земель. Найбільше – в Дніпропетровській, Запорізькій та Чернігівській областях. Згідно з проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», об'єднані територіальні громади стають суб'єктами правових відносин і можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

У статті доведено, що питання передачі земельних ділянок сільсько-господарського та іншого призначення за межами населених пунктів у власність територіальних громад, надання територіальним громадам можливості вирішувати долю земель будь-яких категорій, що розташовані на їх території, було та надалі залишається одним із актуальних питань розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, ринок землі, Земельний кодекс, земля, право власності.

Актуальність теми. Концептуальні питання вдосконалення земельних відносин в Україні потребують тісного зв'язку з адміністративно-територіальною реформою, економічною, соціальною, екологічною політикою держави і спрямовані на підвищення добробуту населення. Метою земельної реформи в Україні є створення рівноправних умов розвитку форм власності та господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, охорони земель і раціонального їх використання. Завдання полягає у перерозподілі земель із державної форми власності та одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям.

Відсутність цілісної земельної політики в Україні, ефективного державного регулювання земельного питання, належної законодавчої бази

стало вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до рук ефективних користувачів майже заблоковані. Досі у суспільстві відчувається недовіра до державного регулювання земельних відносин, відсутність їх реформування дедалі глибше загострює природо-ресурсні проблеми забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів. Відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, законотворчий процес відрізняється розбалансованістю.

Земля в Україні є особливим природним ресурсом і повинна бути пер-винною матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування. Нині передача земель сільськогосподарського та іншого призначення у власність об'єднаним територіальним громадам та надання їм можливості розпоряджатися землями будь-яких категорій, які знаходяться на їхній території, є одним із нагальних

та актуальних питань розвитку місцевого самоврядування, що привело до вибору цієї теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні дослідження правових проблем передачі земель у власність об'єднаним територіальним громадам в Україні неодноразово висвітлювалися у наукових працях українських учених, таких як: В.В. Носік, Т. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, О.С. Лисанець, Т.М. Прядка, А.М. Третяк, В.І. Цицюра, В. Юрчишин, М.В. Шульга, М.М. Федоров та інші. Однак серед наукових робіт у сфері юридичної науки відсутні комплексні дослідження, присвячені основним проблемам публічного регулювання ринку земель в Україні. Нині є нагальна потреба об'єктивного та ґрунтового дослідження цього питання з правового погляду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Територія України характеризується надзвичайно високим показником сільськогосподарської освоєності, що значно перевищує екологічно обґрунтовані межі. Нині спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів, зокрема зменшуються запаси гумусу, вміст поживних речовин, тривають процеси підкислення, засолення ґрунтів та ерозії, що зумовлює деградацію й опустелювання ґрунтового покриву. Земельні частки (паї), які здані в оренду, обробляються як єдині масиви. Меж ділянок немає, польових шляхів для доступу до конкретних ділянок також не організовано [7, с. 70–74]. Така господарська освоєність земельного фонду України без належних заходів щодо його охорони і відтворення як виробничого ресурсу та важливої складової частини навколишнього природного середовища привела до прогресуючої деградації земель.

У Конституції України землю як природний ресурс визнано основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Чорноземи України становлять 8,7% усіх чорноземів світу. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19% загальноєвропейських, у тому числі рілля – майже 27%. Український показник площі сільськогосподарських угідь із розрахунку на душу населення є найвищим серед європейських країн – 0,9 га, в тому числі 0,7 га ріллі (проти середньоєвропейських показників 0,44 і 0,25 га відповідно). Площа найбільш родючих ґрунтів – чорноземів – в Україні становить, за різними оцінками, від 15,6 до 17,4 млн га [7, с. 72].

У ст. 13 Конституції України зазначається, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континен-

тального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією». Цілком погоджуємося з практиками, що земля як найбільш цінний природний ресурс країни для територіальних громад становить основу місцевого самоврядування, є одним із важливих джерел наповнення місцевих бюджетів, слугує задоволенню різноманітних інтересів та потреб членів громади [1, с. 5].

Як зазначає вище наведене джерело, спроб на законодавчому рівні на-ділити органи місцевого самоврядування повноцінними повноваженнями в галузі земельних відносин, не обмежуючи їх лише межами населених пунктів, за останні чотири роки було чотири. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» уряд доручив Держгеокадастру передати сформовані земельні ділянки сільгосппризначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад із використанням механізму, передбаченого ст. 117 Земельного кодексу України:

– формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних ОТГ згідно із статтею 117 ЗКУ;

– передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, включених до переліку земельних ділянок державної власності, права на які виставлені на земельні торги, в комунальну власність ОТГ після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди таких земельних ділянок;

– здійснення до передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності під час передачі в користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність за погодженням з ОТГ.

Нині в Україні є 889 територіальних громад (див. табл. 1)

Кількість територіальних громад за категоріями в розрізі областей України, 2015–2019 рр.

№ п/п	Область	Громади, в яких відбулися чи призначені вибори				Громади, які очікують на призначення виборів	Всього
		міські	селищні	сільські	Всього		
1.	Закарпатська	3	0	3	6	0	14
2.	Донецька	4	2	4	10	6	13
3.	Київська	3	5	5	16	2	24
4.	Харківська	1	11	4	17	1	23
5.	Кіровоградська	4	5	11	20	1	27
6.	Луганська	0	8	9	17	5	18
7.	Херсонська	0	9	20	30	1	33
8.	Івано-Франківська	1	10	18	30	2	39
9.	Одеська	5	8	18	31	1	37
10.	Сумська	6	10	17	34	0	38
11.	Чернівецька	9	4	19	33	1	37
12.	Рівненська	1	5	25	32	3	45
13.	Львівська	9	10	21	40	0	41
14.	Миколаївська	3	9	28	41	0	42
15.	Вінницька	6	11	21	40	2	46
16.	Чернігівська	11	17	14	44	1	50
17.	Хмельницька	5	18	21	45	1	51
18.	Полтавська	5	10	29	45	3	53
19.	Тернопільська	10	13	24	49	0	54
20.	Волинська	3	13	34	50	1	54
21.	Запорізька	5	11	35	52	0	56
22.	Житомирська	6	17	28	53	3	56
23.	Черкаська	5	5	43	54	3	57
24.	Дніпропетровська	4	22	35	63	0	71
	Загалом	109	233	486	852	37	982

Джерело: дані взяті з [9; 11]

Із табл. 1 видно, що кількість утворених територіальних громад за областями значно різниться. Найменша їх кількість у Закарпатській області – 6, а у Дніпропетровській – 71. Тернопільська область знаходиться на 19 місці.

В Україні станом на сьогодні у розпорядження 982 ОТГ надано 1,68 млн га земельних ділянок [12], найбільшу кількість яких отримала Дніпропетровська область загальною площею приблизно 70 тис. га. Посилаючись на Держстат, джерело Agravery повідомляє, що зараз громади контролюють 2,2 млн га сільгоспугідь, а держава – 7,2 млн га. У лідерах – Полтавська, де держава володіє 476,3 тис. га, Одеська – 459,3 тис. га та Чернігівська – 417,7 тис. га.

У Конституції України (ч. 2 ст. 14) зазначено, що «право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону». У Цивільному кодексі України закріплено правовий режим власності, питання реалізації права власності, правомочності власника, а також «територіальні громади набувають

і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом». Тут виникає питання для ОТГ щодо розмежувань повноважень у сфері розпорядження землею. Відповідь є у Земельному кодексі України (ЗКУ), де визначено правові основи володіння, користування та розпорядження землею як природним ресурсом, що перебуває під особливою охороною держави, засади охорони та відтворення землі. Зокрема, ст. 5 п.б. в ЗКУ зазначає:

– «забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави», що кореспондує з положеннями, закріпленими статтями 13, 14 Конституції України, в силу яких усі суб'єкти права власності рівні перед законом;

– «невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом», закріплене ст. 154 ЗК

України, якою встановлено, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження [5].

Слід відзначити, що законодавець на базовому рівні правового регулювання земельних відносин в Україні виділив територіальні громади як окремих суб'єктів права власності на землю, що є відокремленими від держави, чим акцентував необхідність закріплення за територіальною громадою земельного ресурсу як необхідної основи для розвитку місцевого самоврядування на належному рівні. Враховуючи вищенаведене, в об'єднаних територіальних громадах земельні наділи стають об'єктом цивільних прав із моменту їх формування та державної реєстрації права власності на них, крім суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок. Процедура формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Сформовані земельні ділянки підлягають державній реєстрації у Державному земельному кадастрі. Земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера.

Згідно із законодавством, територія ОТГ має бути нерозривною, проте законодавець не розкриває сутність цієї ознаки. У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не зовсім зрозумілими є положення закону про те, що межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися [3]. Проте за цим законом територія сіл, селищ, міст, які об'єдналися, зберігається. У зв'язку з цим виникають запитання щодо того, які форми територіального планування і планування земель мають використовуватися у разі створення об'єднаної територіальної громади. Порівняльний аналіз змісту нормативних положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Земельного Кодексу України та Закону України «Про землеустрій» відображає, що у них закріплені різні юридичні моделі планування земель відповідно до основного цільового призначення за проектами землеустрою та планування функціонального використання земель на основі містобудівної документації [2; 3; 5]. Це негативно відображається на вирішенні проблем розвитку територій, практичних питань, здійснення права

державної і комунальної власності на землю в умовах децентралізації.

Актуальними проблемами сьогодення для об'єднаних територіальних громад є їхня діяльність із невизначеними межами, наявність земель державної власності за межами населених пунктів, недостовірна та неякісна інформація про земельні та інші природні ресурси на їхній території. Це несе негативні наслідки, оскільки громади не забезпечені інформацією щодо питань відчуження земельних ділянок державної і комунальної власності у приватну власність, захисту права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади, планування, використання та охорони земель тощо.

Особливу увагу слід приділити законодавчо встановленим обмеженням щодо передачі окремих категорій земель у приватну власність громадянам, (ст. 84 ЗКУ). Землі із комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність:

а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);

б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;

в) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;

г) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом;

г) землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом;

д) земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

е) земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів;

є) землі під об'єктами інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем, які перебувають у комунальній власності.

Такі обмеження зумовлені особливим правовим статусом зазначених категорій земельних ділянок, який робить недоцільним та необґрунтованим їх перебування у приватній власності [1, с. 10–22].

Слід пам'ятати, що межі населеного пункту вважаються встановленими, а органи місцевого самоврядування набувають права розпоряджатися земельними ділянками після встановлення (внесення) меж території населеного пункту в натурі (на місцевість), закріплення меж території межовими знаками та внесення відомостей про ці межі до Державного земельного кадастру. Рішення про встановлення меж населеного пункту та витяги з Державного земельного кадастру про межу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та про відповідні земельні ділянки, право власності на які переходить до територіальної громади, є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

Підсумовуючи все вищенаведене, робимо висновок, що питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського та іншого призначення за межами населених пунктів у власність територіальних громад, надання територіальним громадам можливості вирішувати долю земель будь-яких категорій, що розташовані на їх території, було та надалі залишається одним із актуальних питань розвитку місцевого самоврядування. Однак із метою уникнення проблем під час передачі земель об'єднаним територіальним громадам пропонується закріпити єдину правову форму планування земель, що дасть змогу забезпечити функціональне використання та охорону земель усіх форм власності.

Список літератури:

1. Алексенко А. Актуальні питання використання земель сільсько-господарського призначення органами місцевого самоврядування / В. Дау-гуль, А. Алексенко. Х. : Фактор, 2018. 176 с.
2. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>
4. Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті якості життя і безпеки населення: [монографія] / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Н.А. Третяк; під заг. ред. А.М. Третяка. – Херсон: Грінв Д.С., 2017. 522 с.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III / Відомості Верховної Ради України, 2002. № 3–4. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page>
6. Зигрій О.В. Організаційно-правовий аспект використання та охорони земель / О.В. Зигрій // Актуальні проблеми правознавства. Тернопіль, 2017. Випуск 1 (9). С. 70–74.
7. Zyhrii O. Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine / Zyhrii O., Kovalchuk Yu. // Eurasian Academic Research Journal. 2018. № 2, р. 22–27.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
9. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL : decentralization@minregion.gov.ua
10. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович] – К. : 2017. 107 с.
11. Список об'єднаних територіальних громад / Вікіпедія. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki>
12. Децентралізація: новий етап / Укрінформ. URL : https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2628236-urad-onovlue-plan-dij-po-decentralizacii-ta-iniciue-novij-etap-reformi-infografika.html

Zyhrii O.V. LEGAL PROBLEMS OF THE TRANSFER OF LANDS TO THE OWNERSHIP OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITY IN UKRAINE

This article considers the main legal problems of land transfer to the ownership of the united territorial community in Ukraine and identifies their main reasons. A study of the positive and negative aspects of land transfer during the introduction of the land market. The main task is to redistribute land from state ownership and their simultaneous transfer to private and collective ownership.

Within the framework of decentralization and current legislation (Land Code of Ukraine, Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Law of Ukraine “On Self-Government”), the transfer of state-owned OTG is carried out from February 1, 2018. During 2018/2019, 788 OTGs received 1.68 million hectares of state land in communal ownership. Most of them are in Dnipropetrovsk, Zaporizhia and Chernihiv regions. According to the draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land”, united territorial communities become subjects of legal relations and may acquire ownership of agricultural land.

The article proves that the issue of transfer of agricultural and other land plots outside settlements to the ownership of territorial communities, giving territorial communities the opportunity to decide the fate of lands of any category located on their territory, was and remains one of the most pressing issues of local development. municipality.

Key words: united territorial community, land market, Land Code, land, property right.