**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Кваліфікаційна наукова  праця на правах рукопису |

**КУЛИНИЧ АНТОН ПАВЛОВИЧ**

**УДК 349.41**

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ**

**ГРОМАД В УКРАЇНІ**

12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право;

природоресурсне право

**Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)**

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

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ **Кулинич А.П.**

Науковий керівник:**Коваленко Тетяна Олександрівна,**

доктор юридичних наук, доцент.

**Київ – 2019**

**АНОТАЦІЯ**

**Кулинич А.П. Правовий режим земель міських територіальних громад в Україні.**– Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, 2019.

Дисертація є самостійною завершеною науковою працею, присвяченоюкомплексному дослідженню правового режиму земель міських територіальних громад, які створюються відповідно до прийнятого 5 лютого 2015 р. Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” шляхом добровільного об’єднання територіальних громад міст, селищ і сіл у спроможні об’єднанні територіальні громади (далі – ОТГ). У роботі розкритий зміст правового режиму земель міських ОТГ, виявлені проблемні положення чинного законодавства України про землі міських ОТГ і його прогалини, а також визначені перспективи вдосконалення зазначеного законодавства на основі сформульованих у дисертації теоретичних висновків та практичних рекомендацій щодо розвитку та реалізації правового режиму земель міських ОТГ.

У дисертації сформульовані ряд теоретичних положень, які становлять певний внесок дисертанта в розвиток сучасної доктрини земельного права України, зокрема, у розвиток теорії правового режиму земель міських ОТГ. Визначені основні ознаки міської територіальної громади як суб’єкта земельних правовідносин, під якою пропонується розуміти створену шляхом об’єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальну спільноту, яка: а) складається з громадяни України, іноземців, осіб, без громадянства, біженців і вимушених переселенців, що постійно на законних підставах проживають у місті як адміністративному центрі громади та інших суміжних населених пунктах (селах, селищах); б) має спільну нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (область, Автономна Республіка Крим); в) безпосередньо або через сформовані нею органи влади вирішує земельні питання місцевого значення; г) має достатній для самостійного функціонування перелік об’єктів комунальної власності; д) отримує до бюджету громади комунальні та інші податкові надходження; е) пов’язана територіально-особистісними соціально-економічними, демографічними, культурними та іншими зв’язками системного характеру. Сформульоване положення про те, що територіальна ознака міської ОТГ має земельно-правовий зміст, який проявляється у наявності в територіальної громади земельних прав та законних земельних інтересів щодо її території. Наведена аргументація проти визнання територіальних громад районів і областей як факультативних територіальних громад. Виявлені істотні відмінності між міськими агломераціями та міськими ОТГ.

Досліджена генеза законодавства України про землі міських територіальних громад, починаючи з періоду Київської Русі. Проаналізоване становлення законодавства про міські територіальні громади в історичному аспекті, на підставі чого виділено основні закономірності його розвитку. Встановлено, що формування правового режиму земель міських територіальних громад у системі правового режиму земель країни має місце за умови існування місцевого самоврядування в містах, за якого міські громади наділяються певними повноваженнями в регулюванні земельних відносин.

Обґрунтований висновок, що міська ОТГ як правонаступник територіальних громад міст, селищ та сіл, набуває у порядку правонаступництва право власності на землі громад, що увійшли до її складу, з моменту утворення.

Об’єктом наукового аналізу в дисертації є поняття та склад земель міських територіальних громад як об’єкта правового режиму. На основі їх аналізу запропоновано землі міських ОТГ як об’єкт земельних правовідносин розглядати як частину розташованої у межах однієї області (Автономної республіки Крим) земної поверхні, яка являє собою територію, що визначена зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися, або на підставі проекту землеустрою, є цілісною (нерозривною) земельною територією, в межах якої немає земель інших громад, однак розташовані інші природні ресурси та на яку поширюються повноваження органу самоврядування міської ОТГ – ради міської ОТГ.

Досліджені особливості правового режиму земель міських територіальних громад. Доведено, що основними системоутворюючими категоріями земель міських ОТГ є землі житлової та громадської забудови та землі промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Відповідно правовий режим інших категорії земель у межах території міської ОТГ має бути підпорядкований правовим режимам земель житлової та громадської забудови та промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Таке їх підпорядкування має забезпечуватися затвердженою відповідно до закону планувальною документацією, чинність якої поширюється як на землі в межах населених пунктів, так і за їх межами.

Сформульоване теоретичне положення про те, що поділ населених пунктів на міські поселення, до яких відносяться міста, селища міського типу, селища та сільські населені пункти поступово втрачатиме своє юридичне значення, оскільки правовий режим міських ОТГ сприяє урбанізації їх територій, яка домінуватиме над потребами сільського розвитку.

Велику увагу приділено дослідженню теоретичних і прикладних проблем реалізації правового режиму земель міських територіальних громад. Виявлені і проаналізовані основні елементиправового режиму земель міських ОТГ, до яких віднесено: 1) правові норми щодо самоврядного та державного управління землями міських ОТГ; 2) норми щодо права власності та інші права на землі міських ОТГ; 3) правових норм щодо охорони земель міських ОТГ.

Об’єктом наукового аналізу в дисертації є правові питання інституційно-функціонального забезпечення управління землями міських територіальних громад. Зокрема, доведено, що проведення реформи щодо децентралізації влади в земельних відносинах, формування управлінських повноважень рад міських та інших ОТГ на засадах принципу субсидіарності обумовлює необхідність відмови від поділу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня на власні та делеговані. Їх повноваження мають формуватися таким чином, щоб усі місцеві земельні питання вирішувалися радами міських ОТГ, крім тих питань, які вони не мають можливості вирішувати і які доцільно винести на вирішення органів державної влади.

Обґрунтований висновок, що в певних випадках суб’єктом управлінських земельних правовідносин є міська ОТГ безпосередньо, яка може скасовувати рішення ради з земельних питань, зобов’язувати раду прийняти певне рішення з земельних питань або вносити до нього зміни шляхом проведення місцевих референдумів, опитувань тощо.

Особливу увагу дисертантом приділено аналізу правового забезпечення просторового планування використання земель міських ОТГ, об’єктом якого мають бути всі землі в межах території такої громади – в межах та за межами населених пунктів, а основним засобом має стати єдина планувальна документація, яка затверджується органом самоврядування такої громади. Доведено, що наділення рад міських ОТГ повноваженням затверджувати документацію з просторового планування територій таких громад маєсупроводжуватися реформуванням усієї системи просторового планування в Україні. Положення затвердженої радою документації з просторового планування, по-перше, повинні мати більшу юридичну силу, ніж відповідні положення схем планування територій областей, районів та Генеральної схеми планування території України, та, по-друге, у документації з просторового планування для районів, областей та країни в цілому мають встановлюватися лише ті показники використання земель, досягнення яких становитиме предмет управлінської діяльності органів державної влади (наприклад, мінімальний рівень заліснення території, площа об’єктів природно-заповідного фонду, нормативи оптимального співвідношення земельних угідь тощо).

Важливе місце у дисертації відведене виявленню особливостей набуття та реалізації права комунальної власності та інших прав міських ОТГ на землю.Доведено, що ключовим принципом правового режиму земель міських ОТГ є принцип пріоритету права комунальної власності на землю, відповідно до якого у комунальній власності міської ОТГ перебувають усі землі як у межах населених пунктів, так і за їх межами, крім земель приватної та державної власності.

Сформульоване наукове положення про те, що в суб'єктивному значенні право комунальної власності на землю міських ОТГ являє собою гарантовану нормами законодавства України можливість і здатність територіальної громади набувати землі та земельні ділянки, а також володіти, користуватися та розпоряджатися ними безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування. Тому міські ОТГ доцільно визнати первинними суб’єктами права комунальної власності на землю, а обрані ними ради – вторинними. У випадках розходжень між первинним і вторинним суб’єктом права комунальної власності на землю пріоритет має надаватися повноваженням міських та інших ОТГ.

Обґрунтоване теоретичне положення про доцільність визнання виконавчих комітетів рад міських територіальних громад третинними суб’єктами права комунальної власності з встановленням законом їх повноважень як суб’єкта права комунальної власності на землю та права передати виконавчим комітетам рад міських територіальних громад додаткових повноважень на підставі рішень таких рад.

Досліджена правова охорона земель міських ОТГ та встановлено, що об’єктом самоврядного контролю на території міських ОТГ мають бути всі землі, незалежно від форм власності та категорій земель, крім земель національної безпеки та оборони. Виконавчі комітети міських ОТГ мають бути наділені повноваженнями притягувати порушників земельного законодавства до адміністративної відповідальності та ініціювати їх притягнення до цивільної та кримінальної відповідальності.

За результатами дослідження положень чинного законодавства України щодо формування, використання та охорони земель у межах територій міських ОТГ сформульовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, зокрема в частині визначення земельних повноважень органів самоврядування міських ОТГ.

**Ключові слова:** міські територіальні громади, правовий режим земель, децентралізація влади, принципи місцевого самоврядування, земельні відносини за участю територіальних громад, просторове планування, право комунальної власності на землю, правова охорона земель.

**SUMMARY**

**Kulynych A.P. Legal Regime of Land of Urban Territorial Communities in Ukraine. −** *The original manuscript.*

The thesis for the degree of Candidate of Juridical Sciences, according to speciality 12.00.06 – Land Law; Agrarian Law; Environmental Law; Natural Resources Law. – Taras Shevchenko National University of Kyivof the Ministry of Education and Science of Ukraine,Institute of State and Law of V.M. Koretsky of National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

The thesis is an independent completed scientific research devoted to the comprehensive study of the legal regime of the land of the urban territorial communities that began to be created in accordance with the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" adopted on February 5, 2015, through voluntary association of territorial communities of cities, towns and villages in a capable combined territorial communities (further - CTC). In the research the content of legal regime of land of urban territorial communities is defined, disputable provisions of current legislation of Ukraine on land of urban CTC as well as its loopholes are defined, and finally the prospective of improvement of the legislation of Ukraine on land of urban CTC are disclosed on the basis of theoretical and practical provisions of the author of the thesis with recommendations regarding possible ways of development and implementation of thelegal regime of land of urban CTC.

A number of theoretical provisionsare made as an input into modern land law doctrine of Ukraine, and, in particular, into development of the theory of urban CTC’s land legal regime. Main features of urban territorial communityasasubjectoflandlegalrelationsis formulated as a socialcommunitywhichiscreatedthroughunificationofterritorialcommunitiesofcities, townsandvillagesandcorrespondstosuchcriteria: a) consists of citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons, refugees and internally displaced persons who permanently legally reside in the city as an administrative center of the community and other adjacent settlements (villages, settlements); b) has a common inseparable land area, which is located within the limits of one administrative-territorial unit (the region, the Autonomous Republic of Crimea); c) directly or through its formed authorities decide local issues of land; d) has a list of objects of communal property sufficient for independent functioning; e) receives municipal and other tax revenues to the community budget; e) is connected with the territorial-personal   
socio-economic, demographic, cultural and other links of a systemic nature. ThethesisstatesthattheterritorialfeatureofurbanCTChaslandlawcontentwhichconsistsin that urbanCTChas its own land rights and protected by law land interests. Thethesisarguesthattherearenoreasonsforrecognitionterritorialcommunitiesofdistrictandregionasfacultativeterritorial communities. Differencesbetweencities, agglomerations and urban CTC are pointed out.

ThegenesisoflegislationofUkraineonurbanCTClandisa subjectofresearchstartingfromperiodofKyivanRus.TheanalysisofthelegislationonurbanCTCis done inhistoricalaspectwhichservesasbasisfordefinitionofitsmaintrendsofdevelopment. ItispointedoutthatformationoflegalregimeoflandofurbanCTCofthecountryis possibleonlyincaseoflocal self-governmentdevelopmentincities,in which urban communities are given certain powers in regulating land relations.

It is substantiated that the urban territorial community as the successor of the territorial communities of towns, cities and villages acquires, on the succession, the right of ownership of the lands of the communities included in its composition from the moment of its formation.

It is proved that the main system forming the categories of land of urban territorial communities is the land of residential and public buildings and the land of industry, transport, energy, communications, defense and other purposes.

The notion and composition of land of urban territorial communities as object of legal regime are analyzed from scientific point of view. On the basis of their analysis lands of urban CTC are proposed to be considered as an object of land legal relations as part of the terrestrial surface located within one region (the Autonomous Republic of Crimea), which represents the territory defined by the external boundaries of the jurisdiction of the councils of the territorial communities, united, or on the basis of the project of land management and is an integral (inseparable) land area within which there are no lands of other communities, but other natural resources are located and on which the powers of the city self-government urban CTC - the council of the urban CTC are extended.

The features of legal regime of land of urban CTC are investigated. It is proved that main system formation categories of urban CTC’s land is land for residential and other public buildings as well as land for industry, transport, energy, communications, defense and other purposes. Accordingly, the legal regime of other categories of land within the territory of the urban territorial community should be subordinated to the legal regimes of land for residential and public buildings and land for industry, transport, energy, communications, defense and other purposes. Such subordination should be ensured by the planning documents approved by the law, the validity of which extends both on the ground withinand beyond the settlements.

A theoretical provision has been formulated that the division of settlements into urban settlements, which includes cities, urban-type settlements and villages, and rural areas will gradually lose their legal significance, as the legal regime of urban territorial communities promotes the urbanization of their territories, which will dominate the needs of rural areas development.

Much attention is paid to the theoretical and practical problems of implementation of legal regime of land of urban territorial communities. The main elements of the legal regime of the land of urban territorial communities are the subject of analysis, which includes: 1) the legal norms regarding self-government and state management of the land of urban territorial communities; 2) the norms concerning property rights and other rights on the land of urban territorial communities; 3) legal norms regarding the protection of land-based territorial communities.

Inthethesislegalissuesofinstitutional-functionalpromotionofmanagementoflandofurbanCTCaresubjectofscientificreaserch. In particular, it is proved that the implementation of the reform in relation to the decentralization of power in land relations, the formation of administrative powers of urban councils and other united territorial communities on the principles of the subsidiarity stipulates the need to refuse from the division of powers of local self-government bodies on the base level into their own and delegated. Their powers should be formed in such a way that all local land issues should be solved by the councils of the urban CTC, except for those issues that they are not able to solve and that it is expedient to endure with the decision of the state authorities.

The substantiated conclusion is that in some cases the subject of administrative land legal relations is a urbancombined territorial community directly which can cancel the decisions of the council on land issues, oblige the council to make a decision on land issues or to make changes to it by conducting local referendums , surveys, etc.

The thesis's special attention is paid to the analysis of the legal provision of spatial planning for the use of lands of urban territorial communities, the object of which must be all the land within the territory of such a community - within and outside the settlements, and the main means should be a single planning document, which is approved by the self-government such a community.It is proved that the empowerment of the urban CTC councils to authorize the documentation of the spatial planning of the territories of such communities should be accompanied by reforms of the entire spatial planning system in Ukraine. The provisions of thedocumentation on spatial planning approved by the council should, firstly, have greater legal force than the relevant provisions of the scheme territories planning of the regions, areas and General scheme of territoryplanning of Ukraine, and secondly, in the documentation of spatial planning for districts, regions and the wholecountry should be established only indicators of land use, the achievement of which will be the subject of management of state authorities (for example, the minimum level of afforestation of the territory, objects of the natural reserve fund, norms of the optimal ratio of land, etc.).

Importantplaceinthethesisis is devotedtocharacteristicthe process ofacquisitionandimplementationofrightsofcommunalownershipaswellasotherrightsofurbanCTCon land. It is proved that the key principle of the legal regime of urban lands of territorial communities is a priority of the right of communal ownership on land, according to which the communal property of the urban territorial community includes all the lands both within and outside settlements, except for private and state land ownership.

A scientific statement is made that in the subjective sense the right of communal ownership to the land of the urban combined territorial communities is a guarantee and the ability of the territorial community to acquire lands and land plots, as well as to own, use and dispose of them directly or through the local self-government bodies established by the norms of legislation of Ukraine. Therefore, urban territorial communities should be recognized as the primary subjects of the right of communal ownership of lands, and elected by them - secondary. In cases of differences between the primary and secondary subjects of the right of communal ownership of land, priority should be given to the authority of urban and other combined territorial communities.

The theoretical position on appropriateness of recognition executive committees of the councils of urban territorial communities by tertiary subjects of the right of communal property with the establishment of the law of their powers as a subject of the right of communal ownership on lands and the right to transfer additional powers to the executive committees of the councils of urban territorial communities on the basis of decisions of such councilsis substantiated.

Legal protection of lands of urban CTC is also investigated. It is proved that the object of self-government control in the urban territorial communities should be all lands, regardlessownership forms and the lands categories, except for the lands of national security and defense. Executive committees of urban territorial communities should be empowered to bring violators of land legislation to administrative liability and initiate their prosecution for civil and criminal liability.

According to the results of the study of the provisions of the current legislation of Ukraine on the formation, use and protection of lands within the territories of urban territorial communities through the practice of its application proposals for improving the legislation of Ukraine are formulated, in particular, in terms of determining the land authorities of local government bodies of urban territorial communities.

**Key words:** urban territorial communities, legal regime of land, decentralization of power, legislation, principles of local self-government, land relations with territorial communities, spatial planning, right of communal ownership of land, legal protection of land.

**СПИСОКПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ :**

*в яких опубліковано основні результати дисертації:*

Кулинич А.П. Правові аспекти розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в умовах децентралізації влади. *Часопис Київського університету права*. 2017. №1. С. 282–286.

Кулинич А.П. Інституційно-функціональне забезпечення управління землями міських територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 99–103.

Кулинич А.П. Міська територіальна громада як суб’єкт земельних правовідносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. №2. С.20–214.

Кулинич А.П. Поняття та склад земель міських територіальних громад: правові питання. *Держава та регіони*.Серія: Право. 2017. № 4. С.32–37.

Кулинич А.П. Загальна характеристика правового режиму земель міських територіальних громад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*.Серія: «Юриспруденція»*.*2018. Вип.28. С. 108–113.

Кулинич Антон. Просторове планування території міської територіальної громади: правовий аспект. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2018. № 2 (30). С.123–127.

1. Кулинич А.П. Особливості права комунальної власності на землю в об’єднаних територіальних громадах.*Часопис Київського університету права*. 2018. №2.С. 261–265.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

Кулинич А.П. Міська територіальна громада – новий суб’єкт земельних відносин в Україні. *Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку*: матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року); за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2016. С.141–144.

Кулинич А.П. Набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки відумерлої спадщини в умовах децентралізації влади. *Зб. матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрнгого, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України* (м. Одеса, 9-10 вересня 2016 р.) ; відп. ред. І.І. Каракаш. Одеса: Юрид. літ-ра, 2016. С.141–143.

Кулинич А.П. Актуальні питання формування території об’єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18 листопада 2016 р.) ; за заг. ред. П. Д. Пилипенка. Львів, 2016. С.114–116.

Кулинич А.П. Державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні: завдання, недоліки та досвід для формування законодавства про міські територіальні громади та їх землі. *Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України*: матеріали «круглого столу» (Харків, 2 груд. 2016р.) ; за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2016. С. 281–283.

Кулинич Антон. Окремі питання співвідношення міських територіальних громад та міських агломерацій як суб’єктів земельних правовідносин. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.); ред. кол. І.С. Гриценко (голова), І.С. Сахарук (відп. ред.) та ін.; в 2-х т. К.: ВПЦ “Київський університет”, 2017. Т. 2. С.117–119.

Кулинич А.П. Земельно-правова природа перспективних планів формування територій об’єднаних територіальних громад. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України*: зб. тез Всеукр.наук.-практич. конф., 26 травня 2017 р, м. Київ; укл.: В.В. Носік [та ін.]; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. С.180–184.

Кулинич А.П. До питання про поняття та склад земель міських територіальних громад як об’єкта земельних відносин. *Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права*: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Видавництво «Прінт Сервіс», 2017. С.158–163.

Кулинич А.П. Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад. *Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-19 травня 2018 р.); за заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ, 2018. С. 278–283.

**ЗМІСТ**

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ** 3

**ВСТУП** 4

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД** 13

1.1. Міська територіальна громада як суб’єкт земельних правовідносин 13

1.2. Ґенеза законодавства України про землі міських територіальних

громад 33

1.3. Поняття та склад земель міських територіальних громад як об’єкта правового режиму 58

1.4. Особливості правового режиму земель міських територіальних

громад 78

Висновки до розділу 1 92

**РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД** 95

2.1. Правові питання інституційно-функціонального забезпечення управління землями міських територіальних громад 95

2.2. Правове регулювання просторового планування використання земель міських територіальних громад 125

2.3. Право комунальної власності та інші права міських територіальних громад на землю 153

2.4. Правова охорона земель міських територіальних громад 181

Висновки до розділу 2 201

**ВИСНОВКИ** 205

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** 211

**ДОДАТОК А** 247

# ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

**абз**. – абзац;

## гл. – глава;

**Держгеокадастр** – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;

**ЗК України**– Земельний кодекс України;

**ОТГ**–об’єднана територіальна громада;

**п.** – пункт (пункти);

**пп**. – підпункт (підпункти);

**ст.** – стаття (статті);

**ЦК України** – Цивільний кодекс України

**ч.** – частина.

# ВСТУП

**Обгрунтованістьвибору теми дослідження.** В Україні вже четвертий рік здійснюється реформа щодо децентралізації влади, основним завданням якої є зміцнення спроможності громад у вирішенні всіх питань місцевого життя. З цією метою урядом ініційована масштабна робота по забезпеченню добровільного об’єднання територіальних громад міст, селищ та сіл в спроможні об’єднанні територіальні громади (далі по тексту – ОТГ), органи місцевого самоврядування яких наділяються значно більшим обсягом повноважень, ніж повноваження, які мають традиційні міські, селищні та сільські ради. Особливо кардинально змінюється територія ОТГ, яка включає не тільки землі міст, селищ та сіл, що становили території територіальних громад міст, селищ та сіл, а й землі за межами населених пунктів. Для забезпечення належного використання та охорони земель ОТГ їх органи самоврядування мають бути наділені відповіднимиземельними повноваженнями, які необхідні для здійснення ними ефективного управління земельними ресурсами. Крім того, з формуванням земельних територій ОТГ постає питання щодо передачі їм у власністьй значної частини земель за межами населених пунктів.

Таким чином, у земельній сфері України з’явився новий вид об’єктів земельних правовідносин – землі ОТГ, правовий режим яких перебуває у стані формування. Особливо складно відбувається формування територій міських ОТГ та правового режиму їх земель. Так, тільки з прийняттям 3 квітня 2018 р. Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського, Автономної Республіки Крим, обласного значення почали формуватися міські ОТГ на базі міст обласного значення. Багато невирішених питань мають місце і у формуванні правового режиму земель міських територіальних громад, які створюються навколо міст районного значення.

І хоча реформа щодо децентралізації влади та формування спроможних ОТГ вважається однією з найуспішніших в Україні, саме проблеми формування правового режиму земель міських та інших ОТГ є такими, що знижують загальні результати цієї реформи. Зокрема, до цього часу немає чіткої правової моделі перерозподілу земельних повноважень органів державної влади на користь органів місцевого самоврядування ОТГ, які є одними із ключових елементів правового режиму їх земель.

З огляду на суперечливі процеси децентралізації влади у сфері земельних відносин в Україні у системі публічного управління землями дослідження правових ознак, елементів і змісту правового режиму земель міських ОТГ, а також забезпечення його реалізації у діяльності таких громад набуває важливого теоретичного та практичного значення.

У теорії земельного права дані питання залишаються недостатньо дослідженими, що обумовлює актуальність теми роботи. Саме на рівні земель міських та інших ОТГ відбуваються важливі зміни у підходах до правового регулювання земельних відносин у нашій країні, що свідчить про актуальність теми даного дисертаційного дослідження.

Науково-теоретичною базою проведеного дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних фахівців у галузі земельного, екологічного та аграрного права, зокрема, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.М. Бахуринської, Д.В. Бусуйок, О.В. Бурцева, О.А.Вівчаренка, М.В. Воскобійник, П.О. Гвоздика, О.В. Головкіна, Н.І. Данилко, В.М. Єрмоленка, О.І. Заєць, Л.П. Заставської, Є.О. Іванової, І.В. Ігнатенко, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, Т.О. Коваленко, О.М. Ковтун, Н.Д. Когут, Д.М. Коломійцевої, О.С. Комарової, В.В. Костицького, І.О. Костяшкіна, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, Л.В. Лейби, Н.Р. Малишевої, Р.І. Марусенка, А.М. Мірошниченка, В.Л. Мунтяна, О.І.Настіної, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.М. Правдюка, О.Г. Поліщука, А.І. Ріпенка, В.І. Семчика, Т.Б. Саркісової, В.Д. Сидор, А.К. Соколової, Є.П. Суєтнова, Н.І. Титової, Т.О. Третяка, В.Ю. Уркевича, Т.Є. Харитонової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших вчених.

У роботі також використані праці вітчизняних вчених з інших галузей права М.А. Баймуратова, О.В. Батанова, Б.С. Бачура, С.В. Бізікіна,П.Д. Біленчука, С.М*.*Глазунової,П.Ф.Гураля, А.О. Гурбика, Ю.В. Делія, І.В. Ідесіс, О.А. Костюченка, В.С. Куйбіди, А.Т. Назарка, І.О. Новаковської, С.Є. Саханенка, М.Г. Ступеня, В.Я. Тація та інших.

У процесі дослідження були використані наукові праці зарубіжних вчених-правознавців, зокрема,С.С. Алєксєєва, Дж. Хіллера, В.М. Гессена, К. Іонассена, О.І. Крассова, Р. Нісбета,А. де Токвіля, С. Фрідріха.

Нормативною та емпіричною базою дослідження є Конституція України та інші акти законодавства України, рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо міських, селищних та сільських ОТГ, практика застосування законодавства України про створення та діяльність міських та інших ОТГ, а також практика застосування законодавства України щодо вирішення місцевих питань у сфері земельних відносин.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано на кафедрі земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка відповідно до теми «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (№ 16 БФ 042-01, номер державної реєстрації, що діє з 01 січня 2016 року по 31 грудня 2018 року). Тема дисертації затверджена на засіданні вченої ради Київського національного університету імені Тараса Шевченка 17 грудня 2015 р. (протокол № 5).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є визначення змісту правового режиму земель міських територіальних громад, що спрямовано на розроблення наукової основи для вирішення комплексу теоретичних і практичних проблем земельно-правової доктрини, формулювання пропозицій щодо вдосконалення земельного законодавства України в частині правового регулювання суспільних відносин у сфері управління, використання та охорони земель міських ОТГ.

Мета дослідження конкретизується в його *завданнях:*

* визначити ознаки міської ОТГ як суб’єкта земельних правовідносин;
* розкрити генезу законодавства України про землі міських ОТГ;
* визначити поняття та склад земель міських ОТГ як об’єкта правового режиму;
* сформулювати поняття та виявити особливості правового режиму земель міських ОТГ;
* охарактеризувати інституційно-функціональне забезпечення управлінняземлями міських ОТГ;
* виявити особливості правового регулювання просторового плануваннявикористання земель міських ОТГ;
* встановити особливості права комунальної власності та інших прав міських ОТГ на землю;
* визначити особливості правової охорони земель міських ОТГ;
* розробити пропозиції щодо вдосконалення правового режиму земель міських ОТГ.

*Об’єктом дослідження* виступають суспільні відносини у сфері управління, використання та охорони земель міських територіальних громад.

*Предметом дослідження* є правовий режимземель міських територіальних громад.

**Методи дослідження.**Для досягнення зазначеної мети та вирішення поставлених завдань використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання:діалектичний, аналізу і синтезу, системно-структурний, формально-логічний, герменевтичний, історико-правовий, емпіричний, порівняльно-правовий, формально-юридичний. Діалектичний метод пізнання був базовим на всіх стадіях дослідження, зокрема, завдяки його можливостям була встановлена еволюція земельно-правового статусу органів місцевого самоврядування територіальних громад на всіх етапах розвитку місцевого самоврядування в Україні.

*Метод аналізу і синтезу* використано при дослідженні змісту нормативно-правових актів, аналітичних матеріалів, концепцій та точок зору вчених з окремих питань, які входили до предмету дослідження (розділи 1 та 2). *Системно-структурний метод* дав змогу визначити зміст інституційно-функціонального забезпечення управління землями міських ОТГ, зокрема, функціональні зв’язки між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування територіальних громад (підрозділ 2.1). *Герменевтичний метод* використовувався для визначення правової природи явищ і процесів, які мають місце при формуванні земель міських ОТГ та розвитку їх правового режиму, а також для формулювання нових наукових положень по темі дослідження (підрозділи 1.1, 2.1., 1.3). Для тлумачення змісту правових норм, які регулюють відносини щодо використання та охорони земель міських ОТГ, та практики їх застосування використаний *формально-логічний метод* (підрозділ 1.4, 2.1, 2.2, 2.3.1, 2.4). *Порівняльно-правовий метод* використовувався для з’ясування відмінностей між правовим режимом земель територіальних громад міст, селищ і сіл та правовим режимом земель ОТГ (підрозділ 3.3). При визначенні правової природи досліджуваних явищ та формулювання відповідних юридичних понять застосовувався *формально-юридичний метод* (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3). За допомогою *історико-правового методу* здійснювалося дослідження становлення законодавства України про землі територіальних громад (підрозділ 1.4).

**Наукова новизна одержаних результатів**полягає у тому, що в дисертації вперше в науці земельного права України здійснено комплексне наукове дослідження питань правового регулювання земельних відносин за участю міських ОТГ, на підставі чого обґрунтовано нові наукові положення, рекомендації, висновки і пропозиції з удосконалення земельного законодавства, які й виносяться на захист.

У межах здійсненого дослідження *вперше:*

1) сформульовані ознаки міськоїОТГ як суб’єкта земельних правовідносин, під якою пропонується розуміти створену шляхом об’єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальну спільноту, що: а) складається з громадян України, іноземців, осіб, без громадянства, біженців і вимушених переселенців, що постійно на законних підставах проживають у місті як адміністративному центрі громади та інших суміжних населених пунктах (селах, селищах); б) має спільну нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (область, Автономна Республіка Крим); в) безпосередньо або через сформовані нею органи влади вирішує земельні питання місцевого значення; г) має достатній для самостійного функціонування перелік об’єктів комунальної власності; д) отримує до бюджету громади комунальні та інші податкові надходження; е) пов’язана соціально-економічними, демографічними, культурними та іншими зв’язками системного характеру;

2) доведено, що основними системоутворюючими категоріями земель міських ОТГ є землі житлової і громадської забудови та землі промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Відповідно правовий режим інших категорій земель у межах території міської ОТГ має бути підпорядкований правовим режимам земель житлової і громадської забудови та земель промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Таке їх підпорядкування має забезпечуватися затвердженою відповідно до закону планувальною документацією, чинність якої поширюється як на землі у межах населених пунктів, так і за їх межами;

3) доведено, що проведення реформи щодо децентралізації влади в земельних відносинах та формування управлінських повноважень рад міських та інших ОТГ на засадах принципу субсидіарності обумовлює необхідність відмови від поділу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня на власні та делеговані. Їх повноваження мають формуватися таким чином, щоб усі місцеві земельні питання вирішувалися радами міських ОТГ, крім тих питань, які вони не мають можливості вирішувати і які доцільно винести на вирішення органів державної влади;

4) обґрунтований висновок, що в ряді випадків суб’єктом управлінських земельних правовідносин є міська ОТГ безпосередньо, яка може скасовувати рішення ради з земельних питань, зобов’язувати раду прийняти певне рішення з земельних питань або вносити до нього зміни шляхом проведення місцевих референдумів, опитувань тощо;

5) обгрунтована наукова ідея про те, що наділення рад міських ОТГ повноваженням затверджувати документацію з просторового планування територій таких громад має супроводжуватися реформуванням усієї системи просторового планування в Україні. Положення затвердженої радою документації з просторового планування, по-перше, повинні мати більшу юридичну силу, ніж відповідні положення схем планування територій областей, районів та Генеральної схеми планування території України, та, по-друге, у документації з просторового планування для районів, областей та країни в цілому мають встановлюватися лише ті показники використання земель, досягнення яких становитиме предмет управлінської діяльності органів державної влади (наприклад, мінімальний рівень заліснення території, площа об’єктів природно-заповідного фонду, нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, розміщення об’єктів національної інфраструктури, національної безпеки і оборони тощо);

*удосконалено:*

6) наукові підходи щодо змісту права комунальної власності на землю міських ОТГ, відповідно до яких ключовим принципом правового режиму земель таких громад є пріоритет права комунальної власності на землю, відповідно до якого у комунальній власності міської ОТГ перебувають усі землі як в межах населених пунктів, так і за їх межами, крім земель приватної та державної власності;

7) положення про те, що в суб'єктивному значенні право комунальної власності на землю міських ОТГ являє собою гарантовану нормами законодавства України можливість і здатність територіальної громади набувати землі та земельні ділянки, а також володіти, користуватися та розпоряджатися ними безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування. Тому міські ОТГдоцільно визнати первинними суб’єктами права комунальної власності на землю, а обрані ними ради – вторинними. У випадках розходжень між первинним і вторинним суб’єктом права комунальної власності на землю пріоритет у має надаватися повноваженням міських та інших ОТГ;

*дістали подальшого розвитку:*

1. теоретичне положення про доцільність визнання виконавчих комітетів рад міських ОТГ третинними суб’єктами права комунальної власності з встановленням законом їх повноважень як суб’єкта права комунальної власності на землю та права передати виконавчим комітетам рад міських ОТГ додаткових повноважень на підставі рішень таких рад;

9) положення про те, що міська ОТГ як правонаступник територіальних громад міст, селищ та сіл, набуває у порядку правонаступництва право власності на землі громад, що увійшли до її складу, з моменту утворення;

10) науковий висновок щодо об’єкта самоврядного контролю на території міських ОТГ, яким мають бути всі землі, незалежно від форм власності та категорій земель, крім земель національної безпеки та оборони.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в роботі висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

- *у науково-дослідницькій роботі* – для подальшої розробки проблем правового регулювання земельних відносин у діяльності територіальних громад при написанні наукових робіт із цієї проблематики;

- *у нормотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства України в частині правового регулювання управління землями ОТГ, їх використання та охорони;

- *у правозастосовній діяльності* – у роботі органів самоврядування міських та інших ОТГ при підготовці та прийнятті рішень, спрямованих на регулювання земельних відносин;

- *у навчальному процесі* – при викладанні навчальної дисципліни «Земельне право України» і підготовці відповідних спецкурсів, підготовці підручників та навчальних посібників.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертаційної роботи були апробовані на науково-практичних конференціях та круглих столах, зокрема на Круглому столі “Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку” (м. Київ, 27 травня 2016 року), Першому зібранні фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України (м. Одеса, 9-10 вересня 2016 року), Міжнародній науково-практичній конференції “Еволюція соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин” (м. Львів, 18 листопада 2016 р.), Круглому столі “Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України” (Харків, 2 грудня 2016 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Актуальні питання державотворення в Україні” (м. Київ, 19 травня 2017 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції “Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України” (м. Київ, 26 травня 2017 року), Всеукраїнському круглому столі “Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права” (м. Київ, 22 вересня 2017 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть” (м. Київ, 18-19 травня 2018 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження знайшли відображення в 15 наукових публікаціях, з яких: 6 − статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз, 1 − у науковому періодичному виданні з юридичних наук іншої держави,8 −тези, опубліковані за результатами науково-практичних конференцій та круглих столів.

**Структура дисертації** обумовлена метою, завданнями, об’єктом і предметом дослідження і складається з переліку умовних позначень, вступу, 2 розділів, поділених на 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 249 сторінок, із них основний текст на 210 сторінках, список використаних джерел (356 найменувань) – 36 сторінках, додатки – 3 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

# ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## 1.1. Міська територіальна громадаяк суб’єкт земельних правовідносин

Усі землі в межах нашої держави, в тому числі й землі міських ОТГ, є об’єктами суспільних відносин, які регулюються правом. Тому на них поширюється той чи інший правовий режим. Землі міських ОТГ є новим об’єктом правового регулювання земельних відносин в Україні, правовий режим яких перебуває у процесі формування. Правові норми, що визначають зміст правового режиму земель міських ОТГ, поступово набувають специфічних рис, що дає підстави виділяти правовий режим цих земель у складі правового режиму земель України.

Як відмічається у теорії права, «…у спеціально-юридичному розумінні правовий режим – це правова форма, що характеризує процес правового регулювання у певній сфері суспільного життя і є комплексом правових засобів, якими забезпечується порядок динаміки правовідносин у часі і просторі та визначаються напрями цього регулювання» [315, с.15]. І.О. Соколова вважає, що до структури правового режиму в широкому сенсі, крім правових засобів, відносяться й інші правові явища, зокрема, правосуб’єктність, яка закріплює правове положення суб’єкта, юридична відповідальність, юридичні гарантії, пільги та привілеї[312,с.53-54]. Отже, категорія «правовий режим» має методологічне значення, оскільки визначає специфіку правових засобів та інших правових явищ, які використовуються у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин.

У земельно-правових дослідженнях термін «правовий режим» супроводжується зазначенням категорії чи виду земель, щодо яких він встановлений. Відповідно у змісті правового режиму тих чи інших земель його складові елементи набувають іншої структури. Так, О.І. Крассов зазначає, що правовий режим земель являє собою визначення у законодавстві змісту права власності, інших прав на земельні ділянки, управління використанням та охороною земель, заходів щодо охорони земель, що відображаються у правах та обов’язках осіб, які використовують земельні ділянки, шляхом встановлення основного цільового призначення земель, зонування та обмеження прав[132, с.550-552]. Отже, правові засоби та інші правові явища, які застосовуються для визначення правового режиму земель, можна згрупувати у такі групи: 1) правове забезпечення управління землями; 2) право власності та інші права на землю; 3) правова охорона земель, включаючи й юридичну відповідальність за порушення земельного законодавства. Фактично у такому розумінні термін «правовий режим земель» вживається у підручниках з земельного права[81, 82, 84], що свідчить про його загальне сприйняття фахівцями у галузі земельного права. Таким чином, під «правовим режимом земель міських ОТГ» ми розуміємо сукупність правових засобів (явищ), які визначають зміст правового забезпечення управління цими землями, набуття та здійснення права власності та інших прав на землі міських ОТГ, а також правову охорону зазначених земель.

Водночас у вітчизняній літературі термін «правовий режим земель» вживається як з позначенням його основного суб’єкта, або бенефіціара (наприклад, правовий режим земель громадян), так і без такого позначення (наприклад, правовий режим земель сільськогосподарського призначення, правовий режим земель транспорту тощо). В останньому випадку важливе значення для визначення правового режиму земель має бути відведена характеристиці його основного суб’єкта (бенефіціара). Тому при визначенні правового режиму земель міських ОТГ важливе значення доцільно насамперед надатизагальній характеристиці міських територіальних громад.

У правовій літературі України загальне поняття територіальної громади як правового явища досліджувалося багатьма авторами. Натомість особливості міської територіальної громади не були предметом всебічних наукових розвідок. Тому для розкриття поняття «міська територіальна громада» слід, на нашу думку, йти від загального до конкретного, відштовхуючись від поняття «територіальна громада» як загального поняття, яке охоплює і поняття «міська територіальна громада».

Як зазначає Ю.Б. Молодожен, територіальна громада являє собою первинний осередок суспільства, у якому виникають основні соціально-політичні й економічні відносини [187, с. 347]. Адже саме територіальна громада «об’єднує такі первинні структурні одиниці, як: особистість, сім’я, трудовіасоціації» [75, с. 353].Тому на сучасному етапі розвитку України демократизація суспільних відносинта процеси децентралізаціївлади, що пов’язані з нею, вимагають підвищення ролі місцевого самоврядування, зокрема,ролі територіальної громади як його основи в управлінні місцевими справами.

Територіальна громада являє собою складне, багатогранне соціальне і правовеявище.Однією з найважливіших рис територіальної громади слід визнати те, що вона є носієм місцевого самоврядування, виступає як колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою, тобто територіальний колектив. Територіальний колектив – це визнана в праві місцева спілка людей публічного характеру або місцева публічна спілка. Таким чином, територіальний колектив є джерелом, основою формування місцевої влади. В різних країнах територіальні колективи як суб'єкти місцевого самоврядування мають назви, які відображають національну специфіку. Так, в Англії – це приход, у Шотландії та Уельсі – громада, вІталії, Бельгії, Швеції – комуна, в Німеччині – община, в Російській Федерації – «муниципальное образовани», «территориальное сообщество», в колишній Російській імперії – община та земство, у Франції – комуна, департамент, регіон, у Польщі – гміна.

В Україні, починаючи з місцевого самоврядування часів Київської Русі, а потім періоду дії магдебурзького права в містах середньовічної України, такі територіальні колективи отримали назву «громада». Громада користувалася правом самоврядування, формувала свої органи управління, була власником землі (розподіл здійснювався за рішенням зборів громади), несла кругову поруку перед державою за сплату податків. Її роль і значення в українському суспільстві завжди були важливими. Тому І. Франко зазначав, що коли кожний повіт, край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, хто управляє державою, краями, повітами, повинна бути така, «...щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [329, с.175].

Питання розвитку територіальних громад були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених.При цьому одночасно з терміном «територіальна громада» в літературі використовуються також терміни «громада», «територіальний колектив», «соціальна територіальна спільнота», «місцева співдружність», «община», «комуна», «місцеве співтовариство» [325, с. 1]. Тобто, термінологічна єдність відсутня. Інколи автори розмежовують вищезазначені поняття, проте найчастіше використовують їх як синоніми.

Поняття «громада» (community) найбільше використовується в дослідженнях зарубіжних вчених. Зокрема, в суспільних науках США склався цілий напрямок, пов'язаний із дослідженням громад. Громада у США розглядається (поряд із сім’єю) як первинний осередок суспільства й одночасно як його модель, де виникають основні соціально-політичні відносини, які проектуються потім на «верхні поверхи» соціально-політичної системи. Невипадково ідея вільної і самоврядної громади, яка служить гарантією захисту особистості від об’єктивного державного централізму, стала невід’ємною частиною ідеології американського суспільства [302, с. 81-89].

Французьський вчений і державний діяч 19-го століття Алексіс де Токвіль зазначав, що громада є тим єдиним об’єднанням, яке найкраще відповідає сутності людини, адже всюди, хоч би де збиралися разом люди, громада виникає ніби сама собою. На його думку, громадський устрій притаманний усім народам, незалежно від їх звичаїв та законів. І в королівствах, і в республіках, що їх створює людина, громада походить просто з рук Господніх [3, с. 63-64].Його наукові ідеї щодо значення територіальних громад у розвитку демократичного суспільства були розвинуті іншими вченими, зокрема, Р. Нісбетом (Nisbet) [354, с. 47-48], С. Фрідріхом [349, с.38], Дж. Хіллером[351], К. Іонассеном[352, с. 20-21]. Загалом в європейській правовій докитрині територіальна громада (місцевий колектив)визначаються як соціальне утворення, яке включає такі елементи, як: 1) населення; 2) територіальна база (земля); 3) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; 4) спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; 5) усвідомлення жителями єдності та належності до співтовариства; 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем.Отже, територіальна основа (земельна територія) є невід»ємною складовою європейської громади, яка визначає її соціально-політичну та правову сутність.

Вітчизняні науковці в своїх дослідженнях також використовують поняття«громада». Так,Ю.С. Шемшученко зазначає, що «громадою є адміністративно-територіальна одиниця та спільнота жителів, що проживають на її території» [334, с. 6]. На думку В.В. Медведчука, «громада – це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множину загальних інтересів, потреб; це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення й задоволення цих інтересів і потреб» [172]. Ю. Наврузов вказує – аналізуючи громаду, ми повиннівиходити з того, що існує щонайменше три значення цього слова: громада як первинний елемент соціальної структури; громада як вже структурований елемент суспільства; громада як суб’єкт соціальних взаємодій [192, с. 280]. За С. Сівковим громада – це локально замкнений територіальний колектив, члени якого пов’язані безпосереднім спілкуванням, визначеними й усвідомленими спільними економічними, соціальними, політичними, духовними та іншими інтересами [308, с. 239].

Російські дослідники І.І. Мєлєхіна [173, с. 8], В.І. Фадеєв [328, с. 32],М.О. Краснов [127, с. 7] та Ю.О. Тихомиров [321, с. 118] характеризують громаду як «місцеве співтовариство» та«соціальна спільнота», під якими розуміють спільність (колектив) людей, які проживають у межах певного населеного місця, та юридично оформили спільність своїх інтересів та взаємодію з питань життєзабезпечення, позначаючи їх як населення самоврядних одиниць.

Досить поширеним у науковій літературі є визначення громади як територіального колективу М.О. Баймуратов [14, с. 95],І.П. Бутко [33, с. 39], Б.А. Страшун [317, с. 24], В.І. Кравченко [126, с. 75], М.І. Корнієнко [123, с. 17], В.М. Кампо [103, с. 70-71], І.В. Видрін [40, с. 86], під яким також розуміютьсукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов’язані територіально особистісними зв’язками системного характеру, і які спільно здатніформулювати свої «громадські» інтереси й реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [14, с. 95].

В свою чергу Н.В. Мішина виокремлює колективи, що можуть базуватись або на інтересі, або на території проживання [184, с. 38, 46].По суті вчена асоціює громаду з таким колективом людей, які мають систему інтересів, включаючи й земельні інтереси, що пов»язані з наявністю у громади власної території.

У сучасній науковій літературі все більшого поширення набуває термін «територіальна громада», який, однак, науковцями трактується по різному. Така варіативність допомагає пояснити дедалі зростаючу його популярністьу теоретичних дослідженнях, які проводили Н.І. Руда [298, с. 236], Л.К.Абрамов [1, с. 9-10], Я. Щепанський [345, с. 160], С. Саханенко [301, с. 365], П.М. Любченко [163, с. 61], С.Ю. Русанова [300],С.В. Алфьоров [8, с. 48], Є.В. Кулакова та А.С. Брєчко [136, с. 47], М.П. Орзіх [207, с. 64; 206, с.67] та інші.

Найбільш повно, на наш погляд, сутність даного поняття визначена О.В. Батановим. На його думку, «територіальна громада являє собою територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об’єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру» [19, с. 56]. Однак, на нашу думку, недоліком даного визначення є відсутність вказівки на наявність у територіальної громади земельних інтересів як системного фактора її утворення та функціонування.

У сучасній Україні на законодавчому рівні термін «територіальний колектив» вперше використано в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладеному 8 червня 1995 р. Зокрема, в ст. 47 Договору було встановлено, що місцеве самоврядування в Україні являє собою «…гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Там же зазначено, що «первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах» [119].

У ст. 140 Конституції України визначені лише загальні риси територіальних громад[120].У Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) територіальна громада окреслюється як «спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об’єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування»[121]. Нарешті більш чітко ознаки територіальної громади викладені у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Згідно з ст. 1 Закону, територіальна громада являє собою сукупність жителів, що об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр [265].

На основі аналізу зазначеного законодавства України М. Баймуратов виділяє такі ознаки територіальної громади: 1) територіальну – спільне проживання членів територіальної громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці), що прямо передбачено ч.1 ст.140 Конституції України, ст.1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”; 2) інтегративну – територіальна громада виникає на основі об’єднання всіх жителів, що постійно проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства (ст.1 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”); 3) інтелектуальну – в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси її членів, обумовлені необхідністю вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140 Конституції України);4) майнову – територіальна громада є суб’єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад (ч. 1 ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”); 5) фіскальну – члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України);6) самоврядну – в Конституції України та в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплене право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування[15, с. 369].

У літературі запропоновані й інші групи закріплених у законодавстві ознак територіальної громади. Так, О. Мороз до основних ознак територіальної громади відносить: 1) наявність спільної території (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном); 2) наявність спільних інтересів у вирішенні питань життєдіяльності; 3) соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів; 4) психологічна ідентифікація кожного з громадою; 5) наявність спільної комунальної власності; 6) сплачування комунальних податків [188].

А С.Ю. Русанова вказує на різну якість притаманних територіальним громадам ознак та пропонує їх поділ на основні та додаткові. До основних ознак вона відносить: територіальну спільність, постійне проживання, формування та функціонування в межах законодавства, наявність загальних інтересів у діяльності, автономію повноважень у вирішенні місцевих питань, психологічне усвідомлення мешканцями приналежності та членства в громаді й т. п. Додатковими ознаками територіальних громад автор називаєпостійну працю, сплату комунальних податків, володіння нерухомим майном на території громади тощо [300].

Водночас, не зважаючи на наявність у літературі різних класифікацій ознак територіальної громади, всіх їх об’єднує виділення територіальної ознаки як основної. Оскільки вищезазначені класифікації сформульовані з позицій науки конституційного та муніципального права, то цілком зрозуміло, що зміст територіальної ознаки вищеназвані дослідники зводили до наявності у територіальної громади певної території. Крім того, деякі з правознавців конституціоналістів виділяють територію територіальної громади в якості адміністративно-територіальної одиниці.

Безперечно, наявність території є цементуючою, системоутворюючою ознакою територіальної громади. Адже всі інші її ознаки проявляються виключно на її території. Сукупність місцевих жителів, які об’єднані саме у межах окремої території, проявляє себе як територіальна громада, вступаючи у тісні демографічні, політико-правові, економічні, майнові, професійні, соціально-культурні та інші зв’язки.

Водночас застосування інструментарію земельно-правового дослідження дає підстави для дещо іншої оцінки змісту територіальної та інших ознак територіальної громади. Цілком очевидно, що наявність тісного зв’язку між населенням територіальної громади та її земельною територієюпідкріплюється й низкою присутніх у його структурі ряду земельно-правових елементів, які надають такому зв’язку особливої правової «міцності». На наш погляд, до них відноситься наявністьу територіальної громади земельних прав, земельних повноважень та законних земельних інтересів.

По-перше, наявність у територіальної громади територіальної ознаки зумовлює виникнення у неї земельної правосуб’єктності, що обумовлена виконанням громадою функції місцевого самоврядування. Земельна правосуб’єктність територіальної громади передбачає виникнення у неї передбачених Конституцією та законами України земельних прав, а у створених громадою органів самоврядування – земельних повноважень, контроль за реалізацією яких здійснює територіальна громада.

По-друге, наявність у територіальної громади законних земельних інтересів щодо використання та охорони її земельної території не тільки як одиниці адміністративно-територіального поділу, а й як операційного базису, засобу виробництва, предмета праціта частини національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Законні земельні інтереси територіальної громади випливають з принципів повсюдності та повноти здійснюваного нею відповідно до закону місцевого самоврядування. Адже, як зазначено у рішенні Конституційного Суду України 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч.1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес), законний інтерес треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [295]. Безперечно, територіальна громада прагне забезпечити раціональне використання та охорону земельних ресурсів у межах власної території, використовуючи не тільки встановлені законом її земельні права та земельні повноваження органів самоврядування громади, а й правові можливості, які обумовлені колективними законними інтересами громади.

Таким чином, у структурі територіальної ознаки територіальної громади слід виділяти її земельні права, земельні повноваження та законні земельні інтереси, які матеріалізуються у процесі використання та охорони земельних ресурсів у межах земельної території громади.

Для усвідомлення ролі територіальної громади у місцевому самоврядуванні важливе значення має її видова характеристика, яка обумовлена дефінітивним визначенням місцевого самоуправління і безпосередньо пов’язана з системою органів місцевого самоуправління в Україні [49, с.274].

Аналіз ч.1 ст.140 Конституції України [120] дає підстави виділити такі види територіальних громад: а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; б) територіальну громаду селища; в) територіальну громаду міста. Аналогічний висновок можна зробити і проаналізувавши п.1 ст. 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (в редакції Закону від 26 квітня 2015 р.) [266], де сказано, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста[144, с. 210].

Водночас у літературі висловлена думка про існування територіальних громад різних управлінських рівнів. Так, В.Ф. Погорілко, аналізуючи ч. 3 і 4 ст. 140 Конституції України, запропонував виділяти територіальні громади таких видів: а) основні (базового рівня), до яких віднесені сільські, селищні, міські громади, в межах яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення - жителів певних територіальних одиниць; б) факультативні (асоційованого рівня) - територіальні громади районів та областей, в межах яких реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [189].

Водночас така класифікація видається сумнівною. На наш погляд, запропоновані даною класифікацією факультативні територіальні громади, до яких пропонується відносити так звані територіальні громади районів та областей, є «безземельними», оскільки вони не мають власних земельних інтересів як однієї з важливих ознак територіальної громади. По-перше, визнання «територіальних громад» районів та областей різновидом територіальних громад призведе до існування громади у громаді: адже в такому разі міська, сільська або селищна територіальна громада буде складової частиною вторинної територіальної громади з власними самоврядними повноваженнями, які обмежуватимуть самоврядні повноваження базових територіальних громад. По-друге, так звані територіальні громади районів та областей не є суб’єктом права комунальної власності, об’єктом яких є землі, які належать тільки їм. Нарешті, вони не можуть мати власних земельних повноважень, у межах яких реалізуються колективні земельні інтереси.

Після Революції Гідності в Україні сформована нова концептуальна основа територіальної організації місцевого самоврядування на основі спроможних територіальних громад. Вона знайшла відображення у прийнятому 5 лютого 2015 р. Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [248]. Зокрема, цим Законом передбачене формування в Україні територіальних громад нового типу шляхом добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ та міст.

Відповідно до ч.1 ст. 3 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, суб’єктами добровільного об’єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [143, с. 142]. Внаслідок їх об’єднання утворюються міська ОТГ, адміністративним центром якої є місто, селищна територіальна громада з селищем у якості адміністративного центру та сільська ОТГ, адміністративним центром якої є село. Таким чином, вид новоутвореної ОТГ залежить від поселенського статусу її адміністративного центру.

Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону, адміністративним центром об’єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території ОТГ. Таке розташування «центрального» населеного пункту ОТГ є однією з передумов її створення. При цьому найменування ОТГ, як правило, є похідним від типу населеного пункту (село, селище, місто), визначеного її адміністративним центром. Водночас добровільне об’єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів, які входять до її складу[144, с. 210]. Наприклад, у міській територіальній громаді можуть перебувати й сільські населені пункти тощо.

Крім того,19 лютого 2017 р.прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад”[230], якимдоповненоЗакон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” розділом II1.У ст.81 цього розділу передбачено, що вже до створених ОТГ, визнаних спроможними згідно зч. 4 ст. 9 Закону, має право добровільно приєднатися суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області належить до цієї ОТГ.

Слід відмітити, що Законом України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”[248] внесені зміни до ст. 6 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”[266], якими передбачено, що територіальні громади села, селища, міста можуть об’єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного чи міського голову.

На наш погляд, Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” передбачає можливість функціонування двох видів територіальних громад за участю міст, а саме територіальної громади міста та міської територіальної громади [144, с. 210].

У літературі мали місце спроби надати наукове визначення поняття «територіальна громада міста». Однак, всі вони базуються на доктриналних визначеннях територіальної громади. Так, на думку А.Т. Назарка, територіальна громада міста – це «соціальна спільнота, яка складається з людей, що об’єднані колективними інтересами та проживають у межах міста» [193, с. 13]. Подібної точки зору дотримується й І.В. Ідесіс, яка вважає, що територіальна громада міста являє собою «сукупність громадян України, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідного типу» [98, с. 7-8], а також С.Є. Саханенко [302, с. 365]. Зазначені автори виділяють територію міста в якості основної ознаки територіальної громади міста.

Інші автори (В.І. Брудний, А.С. Крупник, О.С. Орловський) під територіальною громадою міста розуміють «…територіальний колектив, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи, без громадянства, біженці та вимушені переселенці, що постійно на законних підставах проживають в місті та/або є платниками місцевих податків і зборів» [327, с. 65]. Отже, в основу свого визначення зазначені автори кладуть не територію, а сукупність людей, які на ній проживають.

У цілому запропоновані в літературі визначення територіальної громади міста відрізняються від визначень територіальної громади лише вказікою на особливості міського соціуму, який є переважаючим у територіальній громаді міста.

Визначення міського соціуму передбачає необхідність уточнення кола членів територіальної громади міста. На думку О. Мучніка, її членами мають бути люди, що постійно проживають у конкретному місті, а також ті, що проживають за його межами, але об’єднані у єдине співтовариство фактом свого народження у тому чи іншому місті та поважають його історію, культуру і традиції як особистісну цінність [261]. Отже, автор пропонує включати до числа членів територіальної громади міста не тільки осіб, які в ньому постійно проживають, а й осіб, які пов’язані з містом певними культурними та іншими зв’язками (на кшталт «він одесит, хоча й проживає в іншому місті» тощо). На наш погляд, з таким підходом до визначення кола членів територіальної громади міста важко погодитися, оскільки він призводить до невиправданого подвоєння членства однієї особи у двох чи навіть більше територіальних громадах.

На нашу думку, важливим напрямом визначення особливостей територіальної громади міста є її порівняння з територіальною громадою села. Ми вважаємо, що вони відрізняються своїми особливостями організації повсякденного життя, мають свої соціологічні, економічні та культурологічні характеристики, специфічні інтереси, які формуються на їхній базі, що безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві. На відміну від територіальних громад сіл, ключовим об’єднуючим фактом створення та функціонування яких є сільські території та сільський спосіб життя їх членів, територіальні громади міст є соціальними спільнотами, які складаються в результаті взаємодії людей у міському просторі; в основі їх формування перебувають спільні «міські» інтереси; територіальні громади міст виділяються за їх територіальною основою – містом як місцем постійного проживання її членів; ці громади виконують у суспільстві специфічні функції, які визначають сутність та зміст міського способу життя.

Крім того, як слушно зазначає І.В. Ідесіс, у структурі ознак територіальних громад міст доцільно виділяти ознаки двох видів. До першого з них належать загальні ознаки територіальних громад, характерні й для територіальних громад міст як різновиду територіальних громад у цілому. Такими загальними ознаками територіальних громад у цілому та територіальних громад міст як їх різновиду є: наявність у членів громади громадянства України та їхнє постійне проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; самоврядність; можливість безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції. До другої групи ознак територіальних громад міста І.В. Ідесіс відносить їх спеціальні ознаки, зокрема: низьку питому вагу в регулюванні суспільних відносин такого джерела права, як звичаї та традиції; меншу кількість і нижчу якість зв’язків між членами територіальної громади [98, с. 8].

З прийняттям Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” в Україні почали формуватися територіальні громади нового типу –ОТГ – шляхом об’єднання територіальних громад сіл, селищ та міст як територіальних громад старого типу. Отже, ОТГ також є неоднорідними і поділяються на сільські, селищні та міські.

Згідно з ч. 2 ст. 3 Закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [248], міська територіальна громада являє собою ОТГ, адміністративним центром якої є місто. Право на створення ОТГмають суміжні територіальні громади сіл, селищ і міст (ч.1 ст. 3 Закону). У п.1 ч.1 ст. 4 Закону встановлено, що у складі такої громади не може існувати інша територіальна громада, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування.

Слід особливо підкреслити вимогу п. 2 ч.1 ст. 4 Закону про те, що територія об’єднаної територіальної громади має бути нерозривною. На жаль, у Законі поняття нерозривності території такої громади викладене дещо суперечливо. Так, у п. 2 ч.1 ст. 4 Закону зазначається, що її межі визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися. Однак, згідно з ст.ст. 122 і 149 ЗК України [77], юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ та міст обмежена територією відповідних населених пунктів. Проте якби при створенні ОТГ об’єктом об’єднання були території сіл, селищ та міст, то порушувалася б вимога Закону про нерозривність території такої громади. На практиці ж при добровільному об’єднанні територіальних громад сіл, селищ та міст зазначене порушення Закону не відбувається, оскільки об’єктом об’єднання в такому випадку є не тільки території власне населених пунктів –сіл, селищ і міст, а також земельна територія навколо них.

Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” містить і інші вимоги щодо формування земельної території ОТГ. Зокрема, у п. 3 ч.1 ст. 4 Закону встановлено, що міська ОТГмає бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим або однієї області. При об’єднанні територіальних громад також беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, які впливають на соціально-економічний розвиток міської територіальної громади (п.4 ч.1 ст.4 Закону). Вона має бути спроможною надавати публічні послуги, якість та доступність яких не можуть бути нижчими, ніж до об’єднання (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону). Крім того,добровільне об’єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості (ч. 3 ст. 4 Закону). Це означає, що якщо до складу міської територіальної громади ввійшла одна чи більше територіальних громад сіл, то відповідні села зберігають свій статус окремого населеного пункту.

Водночас міська ОТГявляє собою більш складне територіальне утворення, ніж територіальна громада міста. Якщо остання базується на просторі одного міста, то міська територіальна громада може включати земельну територію не тільки міста, а й кількох чи більше населених пунктів (селищ та сіл,) а також земельну територію, яка розташована навколо таких населених пунктів суцільним масивом. Тому міська ОТГвключає в себе як міський, так і сільський соціуми, об’єднуючи їх в особливе соціальне середовище, в якому домінуючим є міський соціум. Таке домінування міського соціуму в міській територіальній громаді забезпечується тим, що, по-перше, місто як центральний населений пункт громади є найбільшим за кількістю населення, яке, до того ж, становить левову (від 30 і більше відсотків) частину населення міської територіальної громади. По-друге, у місті як центральному населеному пункті міської територіальної громади розташовані адміністративні та ключові економічні, соціально-культурні та інші установи і організації, які істотно впливають на розвиток інституту місцевого самоврядування в міській територіальній громаді, якість та обсяги надання економічних та соціально-культурних послуг всьому населенню такої громади.

Таким чином, вищевикладене дає підстави для висновку, що міську ОТГ доцільно розглядати як створену шляхом об’єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальну спільноту, яка: 1) складається з громадян України, іноземців, осіб, без громадянства, біженців і вимушених переселенців, що постійно на законних підставах проживають у місті як адміністративному центрі громади та інших її населених пунктах; 2) має спільну нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (область, Автономна Республіка Крим), та пов’язані з цією територією земельні права, земельні повноваження та законні земельні інтереси громади; 3) безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішує питання місцевого значення; 4) має достатній для самостійного функціонування набір об’єктів комунальної власності; 5) отримує до бюджету громади комунальні та інші податкові надходження; 6) пов’язана територіально-особистісними, соціально-економічними, демографічними, культурними та іншими зв’язками системного характеру[144, с. 211].

Разом з цим виникає питання, чи відносить чинне законодавство України міськуОТГдо числа суб’єктів земельних правовідносин. На жаль, Конституція України не дає прямої відповіді на поставлене питання. Адже з прийняттям Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” виникла правова колізія, коли норми цього Закону в частині добровільного об’єднання територіальних громад сіл і селищ, сіл і міст, сіл, селищ і міст не повною мірою відповідають положенням ч.1 ст. 140 Конституції України та ч.1 ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, які визначають систему місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Отже, якщо сьогодні жителі села і селища, чи села, селища і міста добровільно об’єднаються, то таке об’єднання суперечитиме Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. По суті Конституція України визнає легітимним лише об’єднання сільських громад, а створення та діяльність міських територіальних громад Основним законом країни не визнається.

Однак, на наш погляд, міські ОТГ все-таки набувають земельну правосуб’єктність з моменту їх створення. Такий висновок випливає з того, що складовими частинами таких громад при їх створенні стають територіальні громади міст, селищ та сіл, які наділені земельною правосуб’єктністю відповідно до ст. 142 Конституції України, згідно якої матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Отже, оскільки Конституція України визнає за територіальними громадами міст, селищ та сіл здатність набувати і здійснювати право комунальної власності на землю, яка є різновидом земельної правосуб’єктності, а міські ОТГ створюються шляхом об’єднання територіальних громад міст, селищ та сіл, то від останніх переходить до міських ОТГ і здатність виступати суб’єктом земельних правовідносин, зокрема, здатність набувати і здійснювати право комунальної власності на землю. Таким чином, міські ОТГ набувають певну земельну правосуб’єктність в силу правонаступництва, оскільки в момент юридичної появи міської ОТГ як суб’єкта правових відносин їх правоздатність у повному обсязі переходить до цієї громади. Зокрема, міські ОТГ набувають земельну правосуб’єктність в обсязі, яка дає їм можливість набувати і здійснювати право комунальної власності на землю.

Як вже було вище зазначено міська ОТГ – це об’єднання суміжних територіальних громад сіл і селищ навколо міста, яке стало її центральним населеним пунктом[143, с. 142]. Згідно з ДБНБ.2.2-12:2018 “Планування і забудова територій”, залежно від кількості мешканців міста в Україні поділяються на малі ( до 50тис. чол.), середні (понад 50 до 250 тис. чол.), великі (понад 250 до 500тис. чол.),крупні (понад 500до 800 тис. чол.) та найкрупніші (міста-мільйонники) з населенням понад 800 тис. чол. [62]. Безперечно, кожен з типів міст має різний міський соціум та по-різному впливає на розвиток міської і прилеглих територій. Тому залежно від величини міста як центрального населеного пункту міської ОТГ їх доцільно поділяти на окремі види. На жаль, одним з недоліків Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є те, що він не враховує фактор величини міста та не диференціює міські ОТГ на окремі види. На наш погляд, створення міських ОТГ згідно з цим Законом можливе навколо малих, середніх і великих міст. Навколо крупих і особливо найкрупнішихміст (міст-мільйонників), як свідчить світовий досвід, шляхом об’єднання/приєднання до них міст-супутників, сіл і селищ досить часто створюються так звані міські агломерації[146, с. 141–144].

Термін «агломерація» або «міська агломерація» походить від латинського слова «agglomerare» та означає групу інтенсивно взаємодіючих міських та сільських поселень, які розташовані у безпосередній близькості одне від одного [286, с. 8–9]. О.С. Мельничук зазначає, що це «специфічні комплексні утворення, які формуються на основі, як правило, одного великого міста та інших населених пунктів, що його оточують (так званих міст-супутників). У літературі міські агломерації розглядаються як прямий прояв тенденцій урбанізації сучасних суспільств, в тому числі й українського. Так, за різними підрахунками, в Україні сформувалось від 18 до 50 міських агломерацій [175, с. 222]. Причому вони створюються не шляхом об’єднання/приєднання до міст-мільйонників чи інших крупних міст міських, селищних та сільських територіальних громад, а внаслідок розвитку інтеграційних економічних та соціальних процесів, в основі яких лежить домінуючий вплив міста-мільйонника чи іншого великого (крупного) міста на навколишні населені пункти та прилеглі до них території. Такі населені пункти дістали назву міст-супутників. Наприклад, навколо м. Києва розташовані міста-супутники Васильків, Боярка, Вишневе, Буча, Ірпінь, Бровари, Бориспіль. При цьому значна частина жителів міст-супутників мають робочі місця у м. Києві, а велика кількість жителів м. Києва мають дачні (садові) будинки і котеджі у приміській зоні, що розташована поблизу чи навколо міст-супутників. Більше того, навколо міст-мільйонників у радіусі 30 км поряд вже з існуючими містами-супутниками, селами і селищами виростають так звані котеджні містечка та навіть райони багатоповерхової житлової забудови. Тому розташовані у межах міської агломерації населені пункти тісно пов’язані між собою[144, с. 211].

Отже, міські агломерації являють собою [територіальне](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F) скупчення навколо значних (крупних) міст чи міст-мільйонників [населених пунктів](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%82) ([міст](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE)-супутників, сіл і селищ), які об'єднані в єдине ціле, яким є складна багатокомпонентна [динамічна система](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0) поселень з інтенсивними економічними, трудовими й соціальними, культурно-побутовими, рекреаційними, іншими зв'язками та екологічними інтересами, для якої характерна тенденція до зростаючої інтеграції.

Однак, як свідчить практика, формування міських агломерацій відбувається на підставі соціально-економічних, а не організаційно-правових факторів. Тому міста-супутники зберігають свою правову самостійність, зокрема, мають власні органи місцевого самоврядування тощо. Натомість у міських ОТГ, як передбачено Законом України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” **(**п.1 ч.1 ст. 3 та ч.2 ст. 6 Прикінцевих положень**)**,створюється всією територіальною громадою єдиний орган місцевого самоврядування, який розташовується в її центральному населеному пункті. Таким чином, враховуючи особливості розвитку територій у межах міських агломерацій, ми вважаємо, що їх формування має відбуватись на правовій основі, яка відрізняється від правової основи функціонування міських ОТГ.

Як зазначає А.Т. Назарко, в сучасних умовах можуть застосовуватися такі форми управління розвитком міських агломерацій, як: 1) утворення державою адміністративного округу, який покриває територію агломерації (деякими законопроектами пропонувалося запровадити міські округи); 2) координація діяльності між суб’єктами, що входять в агломерацію, через укладення міжмуніципальних угод; 3) формування організацій міжмуніципального співробітництва: ради агломерації, міжмуніципальних господарчих товариств, галузевих рад і комісій [194, с. 148]. Така взаємодія, як слушно вважає дослідник, має базуватися на основі Закону України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” [224].

Цю думку підтримують О. Сергієнко та А. Ткачук.Вони вважають, що асоціація місцевих рад навколо великих міст могла б стала майданчиком для обговорення спільних інтересів; проте, зауважують вони, така асоціація не може мати повноважень органу місцевого самоврядування. Більше того, О. Сергієнко та А. Ткачук зазначають, що чинне законодавство дозволяє запровадити режим співпраці територіальних громад у межах, визначених іншим законом – Законом України “Про співробітництво територіальних громад”– у різних формах та сферах, аж до створення спільних органів. Правда, і в першому, і в другому випадках потрібна добра воля керівників органів місцевого самоврядування до діалогу та співпраці, яку вони не демонструють[305].

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок,що міські агломерації не є різновидом міських ОТГ[144, с. 211].

## 1.2. Ґенеза законодавства України про землі міських територіальних громад

Витоки сучасної міської ОТГ слід, на нашу думку, шукати у міській і сільській громадах давньої України-Русі, які протягом всього складного та самобутнього шляху історичного розвитку українського народу відігравали велику роль у формуванні та збереженні його господарських, правових і культурних традицій. Як зазначав російський вчений ХІХ століттяН.Д. Іваніщев, з великою ймовірністю можна вважати, що сільські громади повстали за тих часів, коли слов’янські племена, що залюднювали теперішню південно-західну Росію (тобто, Україну), ще не були об’єднані в державний союз під верховною владою господарів[90, с. 251]. За висновками українських вчених, сталося це у ІІ-VI столітті н. е., коли південні племена східних слов’ян створили особливе соціально-територіальне об’єднання – верв. Слід відмітити, що формування аналогу російської громади (общини) - миру – у північних племен відбулося набагато пізніше - протягом IV-VI столітть н. е. [38, c. 201].

У вітчизняній літературі верв визнається первісним носієм того порядку управління суспільним життям, яке дістало назву громадського самоврядування. За своєю структурою верви були різними. Вони могли складатися і з одного села, і з ряду поселень; з великих сімей та з дрібних селянських господарств, які індивідуально обробляли землю [21, с. 90]. Однак, верви об’єднувало те, що кожна з них представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами (вервами), феодалами, державною владою [50, c. 9]. Як зазначав М. Грушевський, «…верв з одного боку настільки невелика, що може ручити за своїх членів і відповідати за переступ, спричинений на її території, а з другого боку – се союз свобідний, її члени самі розпоряджають собою і укладають між собою свобідні умови»[51, с. 360].

Українська верв та російський мир є різновидами територіальної громади (общини) вільних селян, що була заснована на колективній формі власності. На думку П.М. Коловангіна, такі громади являли собою замкнені багатофункціональні соціальні системи, що організовували всі види діяльності людини – трудову, обрядову, культурну тощо. Її внутрішнє життя будувалось на основі прямої демократії (виборність старійшини, колективне прийняття рішень). Усі землеволодіння верву та миру поділялись на общинні та особисті [115, c. 105].

Перші писані норми, спрямовані на регулювання громадських відносин, знаходимо в основному джерелі права Київської Русі – “Руській правді”, яка відображала певні риси життя територіальної громади. Вже третя редакція “Руської Правди” (“Розширеної Правди”) прямо говорить про верв або має її на увазі у 15-ти статтях. Верв у них виразно окреслюється як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями. На це, перш за все, вказує згадувана у “Руській Правді” обширна територія, яку займала верв [217, с. 171, 436]. У багатьох статтях “Руська Правда” покладає матеріальну відповідальність за злочини, вчинені на території верві, насамперед на конкретну особу – злочинця, а верв відповідала лише тоді, коли його не знайдено [217, с. 402–404, 406, 436]. А те, що відповідальність виражалася у матеріальному відшкодуванні у вигляді штрафу, означає, що конкретна особа, член верві, мала економічну самостійність.

Територіальні громади міст за часів Київської Русі були більш складними і різноманітними. Однак, за висловом М.С. Грушевського, «міське життя було тільки дальшим ступенем розвою сільського» [51, с. 360]. В свою чергуП.П. Толочко відзначає, що при безспірності тези про місто як центр ремесла і торгівлі в ХІІ–ХІІІ століттях, ці галузі економіки перебували на початковій стадії відокремлення від сільського господарства і не могли створювати необхідний додатковий продукт, який в першу чергу вироблявся в сфері сільськогосподарського виробництва. А тому місто тісно було зв’язане з сільськогосподарською округою, залишаючись для неї господарським, адміністративно-політичним і культурним центром, давньоруські міста мали виражений аграрний характер [323, с. 175].

Основними органами самоврядування у містах Київської Русі були віче і князь. М.І. Костомаров [124, с. 40], В.І. Сергієвич [304, с. 32] та інші вважали, що віче на Русі було верховним органом народної влади з широкими повноваженнями, що визначалися нормами звичаєвого права й існували споконвіку. Воно було складовою частиною соціально-політичного механізму древньоруського суспільства та першим представницьким органом місцевого самоврядування на українських землях.

Компетенція вічевих зборів була досить широкою. На першому плані серед різних функцій віча стояло запрошення і обрання князя, прийняття його або затвердження і скинення [162, с. 303]. Крім того, громада радилась з князем, тобто пред’являла йому свої вимоги, і в залежності від їх виконання ставила питання про перебування його на «столі». Віче також обговорювало і вирішувало різні поточні питання, а саме: здійснювало функцію, подібну до законодавчої діяльності, вирішувало питання зовнішньої політики, війни і миру, контролю над адміністрацією і судочинством, а також питання земського ополчення.

Водночас громади міст Київської Русі не мали своїх спеціальних, виключних функцій і повноважень. Як зазначається у літературі, вони були інститутом контролюючим, оскільки поточна адміністративна і державна діяльність перебувала у віданні князя, а громада втручалася в неї в тих випадках, коли діяльність князя розходилась з її інтересами, або коли князь у деяких відносинах виявлявся неспроможним. Віче служило ніби корективом княжого управління, адже громада могла втрутитись у будь-яку сферу відання князя. Проте, задовольнивши себе тим чи іншим шляхом, вона повертала ту сферу її господарю, не вносячи жодних суттєвих змін. Гарантії порядку, бажаних відносин вона шукала не в правових нормах, не в зобов’язаннях, а в особистості князя, тобто переслідувала мету знайти такого князя, котрий жив би душа в душу з громадою, здійснював би у всьому її бажання. Такі відносини між громадою і князем вважалися гарантією від усіх невлаштованостей і конфліктів між громадою і князем [53, с. 96].

Як зазначає П.Ф. Гураль, давньоруські міста були результатом сільської стихії. Органічно пов’язані з селом, вони не протистояли йому, а навпаки, були ніби сходинкою у розвитку сільських інституцій. Разом з сільськими громадами, що прилягали до міста, міська громада формувала нові територіальні одиниці, якими були волості[53, с. 100].

За часів Київської Русі, як стверджує П.Д. Біленчук, громади були позбавлені політичних прав і в цьому аспекті свого життя майже повністю підкорялися князю. Однак вони (громади) були самостійні у встановленні правил господарювання на землі, розподілі між своїми членами податків та інших тягарів, розв’язанні більшості інших поточних справ. Майнове підґрунтя міського і сільського самоврядування складала власність на землю (міську чи сільськогосподарську, залежно від виду громади), інше майно та кошти, що забезпечували функціонування громади та інтереси її членів [24, c. 18].

Після розпаду Київської Русі на окремі землі на заході колишньої Київської держави виникає Галицько-Волинське князівство, територія якого спочатку поділялася на тисячі та сотні, потім – на воєводства і волості, які очолювали відповідно воєводи і волостелі, що призначалися князем. Їх компетенція поширювалася на адміністративні, військові, фінансові та судові справи [30, с. 57]. Центрами воєводств і волостей були міста. Ними управляли тисяцькі та посадники, яких теж призначав князь [100, с. 89]. У громадах (селах) обиралися старости, які відали адміністративними та дрібними судовими справами у межах територій, якими вони управляли. В Галицько-Волинській державі існувало також віче, яке скликалося князем. Однак віче вже не відігравало якоїсь значимої політичної ролі в житті міста і не мало значного впливу, як у часи Київської Русі.

Таким чином, у період розквіту Київської Русі і до її розпаду (ІХ-ХІІ століття) першим представницьким органом місцевого самоврядування на українських землях були віче або вічеві збори жителів міст як громадські утворення, які уособлювали деякі риси децентралізованого управління справами міської громади та являли собою прообраз органів міського самоврядування на території України.На жаль, захоплення земель Київської Русі монголо-татарами та масове руйнування ними міст на кілька століть перервало процес розвитку вічевого самоврядування в нашій країні.

Таким чином, у ІХ-ХІІІ століттях вітчизняної історії, який можна, на нашу думку, вважати першим етапом становлення правового режиму земель міських територіальних громад, мали місце два взаємопов’язані процеси: формування прообразів сучасних міських територіальних громад, органом самоврядування яких були віче (вічеві збори), та формування деяких елементів правового режиму їх земель, зокрема, регулювання громадою оподаткування земель. Водночас міські громади Київської Русі не мали фіксованих повноважень і приймали рішення в якості реакії на певні дії князя вбо воєводи. Практика використання міських земель у Х-ХІІІ століттях не потребувала детального регулювання земельних відносин і цілком забезпечувалася нормами звичаєвого права.

Наступний період розвитку міського самоврядування в Україні розпочався у ХІV столітті і був пов’язаний з наданням містам на території України прав самоврядування у межах магдебурзького права. Як свідчать історичні джерела, першими в Україні право самоврядування одержали у 1329 р. закарпатські міста Хуст, Тячів та Вишкове, які входили до Угорського королівства. Потім магдебурзьке право отримали багато інших міст, зокрема: Сянок (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам’янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444 р.) і найпізніше Київ (1494 р.), які перебували у складі Речі Посполитої[109, с. 79 ].

Магдебурзьке право надавало міським громадам певної незалежності від феодальних правителів у вирішенні багатьох питань місцевого життя, в тому числі й питань розпорядження та використання земель у межах міст. Зокрема, за Магдебурзького права міста отримували право самоврядування та вирішення судових спорів, право власності на землю (у межах, зазначених у грамоті, якою місту надавалося магдебурзьке право), пільги ремісникам і торгівцям, право проводити ярмарки, а також звільнення від феодальних повинностей.

Водночас магдебурзьке право не можна вважати якимось міським кодексом, який систематично регулював земельні та інші суспільні відносини в межах та за участю міських громад. Адже більшість міст використовували лише форму магдебурзького права, а не його зміст, у них мало що було з німецького права, в основному регламентувалася тільки система органів самоврядування [107, c. 363]. Крім того, норми магдебурзького права регулювали широкий комплекс суспільних відносин у містах – цивільних, кримінальних, цивільно-процесуальних, кримінально-процесуальних, фінансових, земельних та інших. Тому лише незначна частина положень магдебурзького права стала базою для формування правового інституту місцевого самоврядування міських громад та правового режиму їх земель. До того ж в Україні магдебурзьке права мало різнопланову джерельну базу, основу якої складали збірки міського права польських юристів, збірки хмельницького права П. Кущевича (1623), а також підручні правничі книги, складені юристами Гетьманщини [108, c. 61-62]. Нарешті, запровадження у містах сучасної України магдебурзького права супроводжувалося зменшенням сфери дії норм звичаєвого права, що на нашу думку, було прогресивним процесом правотворення та формування інститутів місцевого самоврядування на території нашої держави.

Як зазначається у літературі, в українських землях магдебурзьке право, на відміну від країн Західної Європи, насправді не повністю звільняло міста від феодальної залежності, іноді воно перепліталося з нормами звичаєвого права. Більше того, в деяких містах, зокрема західноукраїнських, надання магдебурзького права супроводжувалося посиленням німецької і польської колонізації та обмеженням прав українського населення[107, c. 362-363]. Так, наприклад, у містах Львів, Кам'янець-Подільский існувало по три міських общини (польська, українська, вірменська) і кожна мала власне самоврядування. Саме необхідність для українського міського населення відстоювати свої соціально-економічні та національно-релігійні інтереси привела до активізації політичної боротьби і виникнення братств.

Водночас це не применшує прогресивну роль магдебурзького права в економічному розвитку України. Воно сприяло підвищенню ролі місцевих органів влади у вирішенні питань місцевого господарства, зокрема, встановлення порядку забудови міст, місцевих фінансів, охорони правопорядку, місцевої адміністрації та судочинства. Дослідники порівнюють соціально-економічну вигоду, яку забезпечувало державі магдебурзьке право в містах, з вигодою, яку дає сьогодні державі територія, у межах якої підприємницька діяльність здійснюється на пільгових умовах (вільна економічна зона, офшорна зона тощо) [135, с. 32]. Адже спустошена постійними набігами монголо-татар значна частка території сучасної України перебувала у стані соціально-економічного занепаду, і лише надання вольностей для поселенців із заходу ставало гарантією швидкого виходу держави з руїни. Тому за короткий час міста з магдебурзьким правом перетворилися в оазу економічного процвітання [135, с. 33].

За обсягом наданих повноважень місцевого самоврядування магдебурзьке право передбачало створення в містах органів місцевого самоврядування двох типів – магістратів, яким належала вся повнота влади в місті, та ратуш, у яких головною посадовою особою був староста (війт), що призначався безпосередньо королем або гетьманом. Тому в містах з магістерською управою магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо та складався із ради, яка займалася адміністративно-господарськими справами. Натомість у ратушних містах на здійснення місцевого самоврядування мали значний вплив представники центральної влади. [107, c. 363].

Наприкінці XIV століття після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського та, згодом, Королівства Польського (Речі Посполитої) елементи місцевого самоврядування, особливо в містах і містечках, отримали подальший розвиток у формі війтівства. Міське самоврядування у формі війтівства набуває юридизації в Литовських статутах (1529, 1566, 1588 pp.), якими були узаконені міські віча. В містах, які знаходилися у приватному володінні, систему місцевого самоврядування визначав їх власник [155, с. 18-19].

Крім того, слід прийняти до уваги, що у ХVІІ-ХVІІІ століттях більшість українських міст належали феодалам або церкві. Так, у першій половині ХVІІ століття в Київському воєводстві з 206 міст королівських було 46, приватних – 150, церковних – 10; у Подільському воєводстві з 37 міст королівських налічувалося 7, панських – 28, церковних – 2. Як зазначає Ю.В. Кондратенко, загалом в Україні понад 80 % міст, включаючи й їх земельні території, перебували у приватній власності феодалів та церковній власності. Безперечно в таких містах обсяг (повноваження) місцевого самоврядування визначав їх власник – феодал або церква. Навіть на території королівських міст, тобто, міст, які належали короні (державі), існували так звані юридики – земельні володіння світських і духовних феодалів, які не підпорядковувалися міським судам та адміністрації. В юридики іноді входили цілі квартали з ремісницьким і торговельним населенням. Оскільки господарська діяльність у межах юридик являла собою пряме втручання феодалів у життя королівських міст, Польський сейм у 1764 р. прийняв рішення по скасування юридик, а остаточно їх було ліквідовано в 1791 р. [117, c. 16-17].

Таким чином, застосування в містах України положень магдебурзького права, навіть в обмеженому обсязі, не тільки створювало правову основу становлення і розвитку місцевого самоврядування в сучасному його розумінні, а й формувало в нашій країні правову культуру міського самоврядування.

Частиною адміністративно-територіального устрою Великого Князівства Литовського в XIV-XVI століттях була також волость, що складалась з більш-менш згуртованих груп дворищ, сілець, селищ. Волость являла собою податкову одиницю, а волосна громада ототожнювалась з сільською (територіальною) громадою. Волосна громада мала чітко визначену територію, яка складалася не тільки з відособлених вказаними господарствами ділянок, орних земель та угідь, але й включала оброблені волостю землі загального користування та незаймані цілинні ділянки. Останні могли займати лише жителі даної волості за умови виконання додаткових повинностей, за чим слідкували волосні старці. Старці та волощани слідкували за збереженням цілісності території громади і рішуче виступали на захист волосних земель від посягань сторонніх осіб. Верховне право волості на землі її території (незважаючи на існування в її межах ділянок відособленої власності дворогосподарств-аллодів) виявлялось і в переході у спільне володіння залишених земель, які могли передаватися у користування іншим волощанам, оброблятися спільно або здаватися в умовне держання стороннім особам [56, c. 32]. Кошти, виручені за користування такими землями, надходили в спільну касу громади. Право сільської громади на всі землі її території проявлялося і в колективному захисті не лише спільних земель, але й індивідуальних аллодів, які перебували у володінні окремих дворогосподарств [56, c. 115-116].

Певні зміни в селянське землеволодіння, в тому числі і в громадське, внесла “Устава на волоки Господаря его милости во всем великом княженем” 1557 р. Метою останньої було намагання верховної влади максимально розширити своє зернове господарство, а там, де воно було відсутнє, його започаткувати [56, c. 125]. Землі кожного окремого села в ході реформи практично були експропрійовані й по можливості поділені на три поля. Кожне з них у свою чергу, ділилося на ділянки відповідно до кількості дворогосподарств села[55, с. 56].

На українських землях, яких торкнулася волочна поміра, остання не знищила громадського землеволодіння. Громаді села надавались «застенки» з орними землями й пасовища та «обруби» для сінокосів. За громадою залишалося право користуватися й ріллею [56, c. 134-135].«Застенки» сільських громад, як правило, перебували у володінні останніх і використовувались спільно. Проте іноді громада виділяла земельні ділянки комусь конкретно з жителів села. Крім індивідуальних волок і «застенок» оранки в структурі земель також існували «обрубы сеножатные» для спільного користування громади всього села [54, с. 23].

Таким чином, громадське землеволодіння зберігалося протягом всього періоду XIV-XVI столітть. Земля, як правило, поділялася на три частини. До першої належали індивідуальні наділи селянських дворогосподарств (аллоди). До другої – землі спільного користування громади. В структурі останньої були як пасовища, сінокоси, лісові та річкові угіддя, так і орні ділянки загального користування. І до третьої частини відносились цілинні землі, які слугували резервом для відбрунькування нових господарств. Верховенство прав громади на землю в межах її території проявлялось не лише у встановленні порядку використання фонду спільних земель та цілини, але й у регулюванні режиму сільськогосподарських робіт на аллодах [56, с. 138].

На початку ХVІ століття посилення панщини, безправ’я селян і бідних міщан, у тому числі дрібних ремісників, зумовили їх масову втечу від поневолення та започаткування ними на вільних землях Запорізької Січі. Запорізька громада була специфічним соціальним утворенням, яке поєднувало в собі риси військової спільноти, політичного та соціального інститутів. Спочатку вона була форпостом боротьби проти татарської агресії, а згодом стала центром визвольного руху в Україні.

Правове утвердження козацького стану мало досить тернистий шлях. Повне і завершальне його закріплення відбулося у Зборівському договорі 1649 р. та “Березневих статтях” 1654 р. Запорізька Січ була добре організованою самоврядною системою, яка базувалася на республікансько-демократичних засадах, ключовими елементами яких були козацька рада і курінно-кошовий устрій.

Б.С. Бачур, аналізуючи передумови виникнення й розвитку козацького права, стверджував, що своєрідний общинний лад Запорізької Січі був створений на основі традицій, поєднаних з общинною демократією. Принцип спільної власності на землю в козацькому праві проявився у виникненні громад, члени яких володіли майном спільно, але кожен з них мав свою частку й право на її відчуження. Вплив общинного способу володіння землею проявився у створенні козаками своєрідних артілей, промислових ватаг [20, c. 13].

Внаслідок національно-визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. сформувалася українська держава, яка одержала назву Гетьманщина. На визволеній території виник новий державний апарат, прототипом якого були установи, що існували у Запорізькій Січі. Вся влада належала Війську Запорізькому. Органом найвищої влади була загальна козацька рада, в якій мали право брати участь усі козаки. Рада обирала гетьмана й інших старшин та мала право знімати їх з посад.

Полково-сотенна організація влади в Гетьманщині мала істотний вплив і на правовий статус міських і сільських територіальних громад. Міста юридично поділялися на дві групи – магістратські і ратушні. Магістратські користувалися магдебурзьким правом, одержаним переважно ще від польської влади і підтвердженим згодом гетьманами або царським урядом. У Гетьманщині значну роль продовжувало відігравати й сільське самоврядування. Сільська громада і її уряд розглядали і вирішували справи, пов’язані з розмежуванням ґрунтів, продажем, купівлею або успадкуванням майна, образою честі, різні конфлікти тощо [53, c.200-201].

Отже, розвиток міського самоврядування на території України в ХІV-XVІІ століттях дає підстави для виділення нового етапу у розвитку правового режиму міських територіальних громад. Його зміст визначався певною мірою магдебурзьким правом, яке було надане багатьом містам. Магдебурзьке право передбачало створення у містах двох типів органів місцевого самоврядування – магістратів, яким належала вся повнота влади у місті, та ратуш, в яких головною посадовою особою був староста (війт), що призначався безпосередньо королем або гетьманом. Тому в містах з магістерською управою магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо та складався із ради, яка займалася адміністративно-господарськими справами. Натомість у ратушних містах на здійснення місцевого самоврядування мали значний вплив представники центральної влади. Крім того, особливістю земельних повноважень магістратів та війт як органів міського самоврядування протягом даного періоду було те, що крім вирішення питань земельного оподаткування, вони також займалися й питаннами міської забудови.

Наприкінці ХVІІІ століття почався черговий переділ території України між Російською та Австрійською імперіями, який тривав кілька десятиліть. Він закінчився тим, що у 1830-х рр. приблизно 80% українців потрапили під колоніальний гніт російських царів і майже 20% – австрійських імператорів [160, c. 43].

Аналіз еволюції територіальної громади показує, що в цей час докорінно змінюються політико-правові засади їх функціонування. Царський уряд поступово ліквідовує українські традиції самоврядування і поширює на територію України систему управління Російської держави. Так, у містах місцеве самоврядування на основі магдебурзького права було замінено домінальним управлінням нових феодальних володільців [18, с. 25-27]. Правовий статус міст України визначався царськими актами, зокрема “Грамотою на права та вигоди містам Російської імперії” від 21 квітня 1785 р. та “Жалуваною грамотою на права й вигоди містам Російської Імперії”. Цими актами було визначено систему органів міського самоврядування, яке покладалося на міські думи, та визначався порядок їх функціонування. Водночас за містом визнавалось право власності на землі, поля, сади й інші угіддя як усередині міста, так і поза його межами [195, с. 42].

Крім того, російське самодержавство поширює на українські землі інститут російської общини. Община здійснювала такі функції, як адміністративна, фіскальна, судова і поземельна. Принципи функціонування общини зводились до одностайності прийняття рішень на зборах її членів або виборних з обов’язковою круговою порукою. Основними елементами общини були: визначена земля, збори селян, апарат виборних та «съзжая изба». Відносини населення з державою докорінно змінюються, детально регламентуються і підпадають під вплив адміністративного апарату, діяльність якого спрямовувалася на посилення контролю за громадою[53, c. 258].

Важливою віхою в сфері реформування земельних правовідносин у сільській місцевості стала селянська реформа 1861р., якою скасовувалось кріпосне право. У результаті її проведення, як зазначає Л.П. Заставська,суб'єктами права власності на землю було визнано не тільки поміщиків та селян, а й общину(іменовану селянським товариством) [76, c. 68].

Згодом, після затвердження царем 16 червня 1870 р. Міського положення [47, с. 422–465],було розпочато й міську реформу. Згідно з Положенням на виборчих засадах створювалися органи міського громадського управління: міські думи як розпорядчі органи та міські управи як виконавчі органи міських дум. Реформуючи самоврядування міських громад, царський уряд поклав на них лише функції «господарського самоврядування». Міське самоврядування опинилось ще у більшій залежності від урядової адміністрації (міністерства внутрішніх справ, губернатора і губернського з міських справ присутствія), ніж земства. Хоча Міське положення, у порівнянні з дореформеними порядками, розширило самостійність діяльності міського громадського управління (рамки урядового контролю були обмежені наглядом за законністю діяльності міської громади та її органів без втручання в його господарську діяльність), однак, на практиці поступово відбувався процес обмеження цієї самостійності[53, с. 212– 213].

Царським указом від 11 червня 1892 р. було затверджене нове Міське положення, яке зберегло за міськими органами самоврядування весь комплекс питань, якими вони займалися раніше. Недоторканими залишилася і організація громадського управління [42, с. 18-26]. Однак, у результаті проведення реформи докорінно змінився характер відносин між державною владою і думами, відбулося посилення вертикалі влади. Держава посилила опіку над міським самоврядуванням, скоротивши межі його самостійності. З міського положення 1892 р. зникло важливе поняття «міської громади», натомість було введене розпливчате поняття «міське поселення». У результаті «громадське» управління стало трактуватися як «казенне» управління (стаття 7), тобто, як одне з «адміністративних місць» (стаття 137) [338, с. 194]. Колегіальне вирішення міських справ нерідко було лише формальністю, а міське самоврядування перетворювалося у «фікцію» [102, с. 80].

Дещо інакше відбувалося становлення місцевого самоврядування на території Галичини і Буковини, що входили до складу Австро-Угорщини. На цих землях також розпочалися процеси посилення і зміцнення центральної державної влади, а також згортання місцевого самоврядування. Так, після 1772 р. в Галичині та Буковині була ліквідована польська правова система, натомість запроваджена австрійська. Більшість невеликих міст було переведено в ранг села, а їх мешканці стали кріпаками. Декретом австрійського імператора Йосифа II від 31 липня 1786 р. у Львові була скасована дія магдебурзького права. Австрійська влада Патентом від 13 червня 1775 р. скасувала інститут польських сеймиків і створила Галицький становий сейм у Львові як представницький орган різних соціальних верств галицького краю. Він мав досить обмежені функції. До складу Галицького сейму 14 березня 1787 р. ввійшли депутати від Буковини, який вже з 1786 р. підпорядковувався галицькій адміністрації. Але за імператора Франца І фактично не було ані станової організації, ані сейму. І лише через два роки після Віденського конгресу (1817) відновив роботу Галицький сейм. При цьому фактичним керівником краю був губернатор, який призначався австрійським імператором і мав широкі повноваження.

Наступний крок у розвитку міського самоврядування пов’язаний з прийняттям 5 березня 1862 р. загальнодержавного закону Австро-Угорської імперії “Про місцеве самоуправління”. На його основі в усіх коронних землях, у тому числі у Галичині (1866 р.), були прийняті «крайові громадські закони», які передбачали правосіл, міст та містечок на самоврядування. Відповідно до цього закону створювали повітові громади (гміни), територіальні межі котрих збігалися з межами повітів. Органами повітової громади була повітова рада як керівний орган та повітовий комітет як виконавчий орган. Головними суб’єктами місцевого управління залишалися повіти, очолювані старостами та начальниками повітів. Низовими (базовими) органами місцевої влади були сільські й міські гміни [135, с. 45]. Однак, повітові органи самоврядування повністю контролювалися органами урядової адміністрації [135, с. 46]. І тільки крайові центри, наприклад, Львів у Галичині і Чернівці на Буковині, керувалися власними статутами [100, с. 230].

Отже, третій етап у розвитку правового режиму земель міських територіальних громад характеризується занепадом міського самоврядування, який мав місце у ХVІІІ-ХІХ століттях після поділу території України між Російською та Австро-Угорською імперіями.

Початок XX століття став одним із найскладніших і найсуперечливіших з усіх періодів у становленні місцевого самоврядування в Україні. В 1917 р. у Росії відбувся жовтненвий переворот, в результаті якого до влади прийшли більшовики, та розпочалась істотна зміна систем органів публічної влади. Особлива увага у цей період відводилась питанню правового регулювання органів місцевого самоврядування.

Для українців на той час інститут місцевого самоврядування відігравав особливе значення. Місцеве самоврядування в Україні розглядалося як форма самовираження нації, яка прагне мати свою державу. Будівництво української держави і місцевого самоврядування розпочалося зі створення Української Народної Республіки (УНР) та Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР).

Керівники Центральної Ради сформували концепцію місцевого самоврядування, в якій відзначалося, що на місцях – у губерніях, повітах, волостях, містах повинна функціонувати сильна і добре організована народна влада, а шлях до демократичного державного і суспільного устрою лежить через розвиток самоврядування громад. За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). Стаття 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах вирішує Суд Української Народної Республіки» [134, с. 112]. У Західно-Українській Народній Республіці створеній листопаді 1918 р. місцеве самоврядування також посіло гідне місце в системі її публічної влади. Однак, на жаль Українська революція 1917-1921 рр. зазнала поразки, а територію України більшовики віддали до складу СРСР, в якому повністю домінувала Росія.

Після більшовицького перевороту “Декретом про землю” [60, с. 10-11], прийнятим 27 жовтня 1917 р., вся земля в країні була націоналізована. Вона оголошувалась всенародною власністю, що переходить у користування всіх трудящих. Земельним кодексом УСРР (1922 р.) [79] була запроваджена єдина форма власності на землю – державна – на всій території України, в тому числі й у містах. Відповідно місцеве самоврядування у містах було замінене повноваженнями міських рад робітничих і солдатських депутатів.

Слід зауважити, що до 1930 р. ще існувала общинна форма управління землями через земельні громади, однак радянська влада розглядала їх, як і будь-які сільськогосподарські товариства, як перехідну ланку до встановлення колективного землеробства. Згідно з ст.ст. 42-43 Земельного кодексуУСРР (1922 р.), земельне товариство (земельна громада) являла собою сукупність дворів (селянських господарств), які нараховують не менше 15 «дорослих трудових землеробів» та мають у загальному користуванні польові землі. До земельних товариств відносились також комуни та артілі, а також добровільне об’єднання окремих дворів чи їх сукупності, які виділилися з інших земельних товариств. Всі земельні товариства мали власні статути.

Земельні громади не були адміністративними одиницями і відали не всіма адміністративними справами. Однак вони мали багато спільних рис з дореволюційною селянською громадою. Як і до революції, так і в 20-і роки XX століття земельна громада визначала спосіб землекористування і могла наділяти землею своїх членів. Земельна громада гарантувала їм рівні права на частину оброблюваного спільного наділу і на участь в спільному використанні вигонів, непридатних земель тощо. В даних цілях земельна громада проводила періодичні зрівняння земельних ділянок шляхом переділів, піклуючись перш за все про те, щоб при розподілі кожний общинник отримав однакову по якості й місці розташування земельну ділянку [26, с. 113].

Ще однією рисою, що об‘єднувала земельну громаду радянських часів з дореволюційною общиною, було те, що рішення і земельної громади, і общини приймалися на загальних зборах (сходах) їх членів. Схід (загальні збори) включав усіх повноправних членів земельної громади. Отже, загальні збори членів земельної громади (общини) були головним, вирішальним органом [115, с. 18-19]. Постанови сходу (загальних зборів громади) були обов’язковими для кожного її члена. Більше того, громада могла притягти до судової відповідальності тих, хто ухиляється від виконання постанов загальних зборів [105, с. 222].

Таким чином, Земельний кодекс УСРР (1922 р.) допускав множинність форм землекористування, але і не заважав органам державної влади проводити зміцнення «найбільш бажаних форм землекористування». Такими «бажаними формами» були трудові сільськогосподарські товариства [76, c. 109-111], а по суті – сільськогосподарські артілі та радянські державні господарства (радгоспи). Як вірно стверджує В.В. Калініченко, «земельна громада могла стати реальною альтернативою колгоспам, з іншого боку – не могла стати інструментом примусової колективізації – тому була ліквідована більшовиками» [104, с. 67].

Отже, у період існування Української РСР у складі СРСР навіть саме поняття «місцеве самоврядування» як форма самореалізації територіальних громад було вилучене із вжитку. Місцеві ради набули виключно статусу «місцевих органів державної влади». А сама «влада Рад» вважалась найдемократичнішим здобутком «соціалістичного суспільства» і називалась «народовладдям», хоча формувалась і керувалась виключно комуністичною партією, яка не допускала жодної опозиції. Конституція УСРР (14 березня 1919 p.), Конституція УСРР (15 травня 1929 р.), Конституція УРСР (30 січня 1937 р.) та Конституція УРСР (20 квітня 1978 р.), вносячи не значні зміни, постійно підтверджували сформовану модель організації влади на місцях, яка виключала розвиток місцевого самоврядування, в тому числі й міського.

На українських землях, окупованих після Першої світової війни Польщею, Румунією та Чехословаччиною, місцеве самоврядування збереглося. Але всюди воно було передано під контроль колоніальної адміністрації. До 1939 р. місцеве самоврядування в Східній Галичині діяло за австрійською системою, на Волині – за моделлю російської земської реформи 1864 р. [160, с. 45]. На Буковині до 1940 р. панувала румунська система місцевого самоврядування. На Закарпатті в 1920-1938 рр. у межах Чехословаччини була проголошена крайова автономія, яка повинна була гарантувати йому власну систему місцевого самоврядування. Але ця автономія не була втілена в життя. Згодом, після завоювання Карпатської України угорськими військами, місцеве самоврядування в Закарпатті фактично було ліквідоване.

Таким чином, у радянський період (1917-1991 рр.) місцеве самоврядування в Україні, включаючи й міське, юридично не існувало, оскільки міські ради депутатів трудящих (народних депутатів), які і інші ради, стали складовою частиною державної влади з адміністративним підпорядкуванням рад нижчого рівня радам вищого рівня.

Відродження місцевого самоврядування, в тому числі у містах, розпочалося в Україні після відновлення її незалежності. Його початок пов‘язаний з прийняттям Декларації про державний суверенітет України [59] і Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування”[269]. Цей Закон став першою спробою трансформування місцевих рад усіх рівнів, які на той час входили до єдиної системи органів державної влади, в органи місцевого самоврядування. При цьому Закон 1990 р. виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло відображення у статусі місцевих рад, які мали подвійну організаційно-правову природу:діяли як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Однак, такий дуалізм фактично нівелював самоврядний потенціал рад.

У зв’язку з цим на заміну Закону 1990 р. Верховна Рада України прийняла 26 березня 1992 р. Закон України“Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [268]. Цим Законом самоврядування було поділене на місцеве, яке мали здійснювати тільки сільські, селищні, міські Ради народних депутатів, та регіональне самоврядування, яке покладалося на районні та обласні Ради народних депутатів.

Однак, прийнятими в наступні два роки іншими законами України -від 24 лютого 1994 р. “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад” [226], від 3 лютого 1994 р. “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [285] та від 28 червня 1994 р. “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [241] – на голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та на очолювані ними виконавчі комітети покладалося здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади. Але укладеним у червні 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України Конституційним Договором [119] головам та очолюванимними виконавчим комітетамсільських,селищних і міських Рад знову були делеговані повноваження державної виконавчої влади та встановлено відповідальність за невиконання або неналежне їх виконання перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також головами відповідних державних адміністрацій.

І тільки прийнятою 28 червня 1996 р. Конституцією України [120], у її спеціальному розділі XI “Місцеве самоврядування” було вперше у правовій історії нашої держави закріплене місцеве самоврядування як право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання в межах Конституції і Законів України. Згодом ці конституційні положення були розвинуті у Законі України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” [265]. Цей Закон закріпив принципові положення про правовий статус територіальної громади, втому числі й територіальної громади міста. Вона проголошена первинним, центральним суб’єктом місцевого самоврядування, що має природнє право на самостійне вирішення питань місцевого життя через форми прямого волевиявлення (референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) в межах Конституції та законів України. Такий підхід відповідає положенням ч. 1 ст. 6 Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою «місцеві органи влади повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самі визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління [68]. У липні 1998 р. Кабінет Міністрів України затвердив “Положення про державнуреєстрацію статутів територіальних громад”, яким визначив умови та порядокдержавної реєстрації статутів територіальних громад сіл, селищ і міст [214].

Однак, створені відповідно до вищезазначеного законодавства територіальні громади міст, селищ та сіл були в переважній білшості невеликими як за кількістю населення, та і за розміром земельної території, яка зводилася до території міст та інших населених пунктів. Тому багато з них стикнулиля з складнощами при спробі реалізації інфраструктурних проектів (зокрема, автодоріг тощо), для будівництва яких потрібно використовувати як землі населенних пунктів, так і землі, розташовані за їх межами. В зв‘язку з цим Президент України видав 22 липня 1998 р. Указ “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, у п. 2 розділу 4 якого підкреслив необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад та укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць [259]. У тому ж році з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку низ територіальних громад міст, селищ та сіл Ялтинського регіону була зроблена перша спроба об’єднати в єдине ціле – Регіон Великої Ялти – 2 територіальні громади міст, 21 територіальну громаду селищ та 9 територіальних громад сіл [262].

Дляформування ефективної моделі місцевого самоврядування, яка має здійснюватися в рамках єдиної національної політики в цій галузі, Президент України видав укази “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25 травня 2001 р. [263] та “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 р. [247].

На початку 2001 р. також була зроблена спроба налагодити системні горизонтальні зв’язки між суміжними громадами міст і селищ. Так, був започаткований «Ірпінський експеримент» (прообраз сучасної міської територіальної громади), здійснюваний в Київській області у межах міста Ірпінь і селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське, які, фактично складаючи єдину господарсько-управлінську систему, керувались п’ятьма різними органами самоврядування. У квітні 2001 р. було ухвалено Закон України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області”[246], і згодом Верховна Рада України знову повернулася до цієї проблеми, затвердивши своєю постановою склад координаційно-спостережної ради державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні. Однак з ряду причин як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру цей експеримент практично був зупинений після наступних виборів 2002 р., по суті не виконавши свого головного завдання – пошуку оптимальної моделі співпраці територіальних громад міст та селищ задля їхнього спільного економічного розвитку. Причинами невдачі у реалізації цього проекту були передусім політичні протиріччя на рівні горизонтальних стосунків між громадами-учасниками, хоча виникли вони насамперед через законодавчу неврегульованість міжбюджетних стосунків. Згодом ці протиріччя перейшли на суб’єктивний рівень, що фактично поставило крапку в «Ірпінському експерименті»[138, с. 281–282].

8 вересня 2004 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 1189 “Про затвердження Програми комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших населених пунктів, розташованих на прилеглій до нього території, на 2005 – 2010 роки”[258],спрямовану на забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку таких населених пунктів Автономної Республіки Крим, як м. Судак, селища Новий Світ, Щебетівка і Коктебель, села Миндальне, Веселе, Грушівка, Перевалівка, Холодівка, Дачне, Лісове, Міжріччя, Ворон, Морське, Громівка, Сонячна Долина і Багатійка. Хоча ця постанова і втратила чинність (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1067), однак її прийняття сприяло формуванню оптимальної моделі об’єднаної територіальної громади за участю та навколо територіальних громад міст з метою ефективнішого використання земельних територій таких громад.

Сучасний етап у розвитку законодавства про землі міських територіальних громад розпочався з затвердженням Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. “Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальноїорганізації влади в Україні”[284] та Плану заходів щодо її реалізації. Основними завданнями реформування визначено: забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, запровадження трирівневого адміністративно-територіальногоустрою: громада – район – регіон, створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою шляхом сприяння розвитку співробітництва та добровільного об’єднання територіальних громад, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для розвитку місцевого самоврядування.

Крім того, 6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України схвалив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. [250], в якій визначив мету децентралізації влади, цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань забезпечення ефективного регіонального розвитку.

Нарешті, 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”[248], з введенням у дію якого в нашій країні розпочалося створення міських територіальних громад та формування їх земельної території. Закон вперше в історії розвитку місцевого самоврядування визначає порядок добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, та встановлює, що територія об‘єднаної територіальної громади складається не тільки з земель відповідних населених пунктів, а й охоплює землі за межами поселень. Забезпеченню реалізації Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” сприяє затверджена Кабінетом Міністрів України в квітні 2015 р. Методика формування спроможних територіальнихгромад [176].

Однак, формування спроможних міських та інших ОТГ передбачає перерозподіл повноважень з передачею їх необхідної частини від органів виконавчої (державної) влади органам самоврядування таких громад. Саме тому поява Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” обумовила прийняття 9 квітня2015 р. Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства” [229], яким функції щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю передані від центрального органу виконавчої влади до органівмісцевого самоврядування територіальних громад міст, селищ та сіл.

26 листопада 2015 р. Законом України “Про внесення зміндо Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичнихосіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щододецентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичнихосіб-підприємців та громадських формувань” [237]виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передані повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати такі повноваження.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”від 26 листопада 2015 р. [236] виконавчиморганам місцевого самоврядування міст обласного значення переданіповноваження з державної реєстрації речових прав на землю та інше нерухоме майно, а також передбачена можливість виконавчим органам інших раднабувати такі повноваження.

10 грудня 2015 р. Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” [234]розширеноповноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративнихпослуг щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей з Державногоземельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство,створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрамитериторіальних громад та передачу інформації в Єдиному державномудемографічному реєстрі.

Крім того, 19 лютого 2017 р. внесені зміни до Закону “Про добровільне об'єднання територіальних громад” – його доповнено розділом II1.У ст. 81 цього розділу передбачено, що вже до створених об’єднаних територіальних громад, визнаних спроможними згідно з ч. 4 ст. 9 Закону, має право добровільно приєднатися суміжна сільська, селищна територіальна громада, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області належить до цієї об’єднаної територіальної громади [230].

Нарешті, 3 квітня 2018 р. прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» [238]. Цей Закон встановлює особливості формування міських територіальних громад, яке має здійснювати не шляхом об’єднання громад, а шляхом приєднання територіальних громад дрібних населених пунктів до територіальної громади міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення.

Таким чином, впродовж 2014-2018 рр. зроблено суттєві кроки щодо формування законодавчої бази створення міських територіальних громад, яким визначені й деякі положення їх правового режиму. Однак, за своїм правовим режимом землі міських територіальних громад поки що залишаються розділеними і поділяються на дві групи: землі в межах міст та інших населених пунтів та землі, що розташовані за їх межами. Причому якщо більша частина публічних земель населених пунктів є об‘єктом права комунальної власності територіальних громад, то формування земель за їх межами як об‘єкта права власності міських територіальних громад тільки розпочалося з виходом 31 січня 2018 р. розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад”[212].За такого «роздвоєння» правового режиму земель міських ОТГ ради таких громад наділені повноваженнями щодо здійснення управлінських функцій щодо земель населених пунктів (планування, регулювання цільового призначення земель, здійснення самоврядного контролю за їх використанням тощо) та не мають практично ніяких управлінських повноважень щодо земель громади, розташованих за межами поселень.

Загалом, оцінюючи становлення правового режиму земель міських територіальних громад в Україні в історичному ракурсі, слід відмітити такі їх закономірності. По-перше, підстави для виділення правового режиму земель міських територіальних громад в системі правового режиму земель країни з‘являються за умови існування місцевого самоврядування в містах, за якого міські громади наділяються певними повноваженнями у регулюванні земельних відносин.

По-друге, земельні повноваження міських територіальних громад як ключовий елемент їх правового режиму починають формуватися в умовах існування власної державності– Київської Русі (ІХ-ХІІ століття) та певною мірою в умовах «ліберальної окупації», яка мала місце в період входження українських земель до складу Литовського князівства (ХІІІ-ХV століття), а також в період приєднання території України до складу Речі Посполитої (ХVІ-ХVІІІ століття), оскільки у містах Західної України зростала частка польського населення.

По-третє, умовах перебування України у складі Російської та Австро-Угорської імперій (ХVІІІ-ХІХ століття) місцеве самоврядування, яке давало можливість збереження і певного розвитку традицій українського народу та його самоідентифікації у складі імперій, не отримало належного розвитку.

По-четверте, в період комуністичного (тоталітарного) режиму існування місцевого самоврядування, в тому числі і в містах, суперечило логіці централізованого управління суспільством, яку поділяли комуністи, та перебувало під забороною.

По-п’яте, з відновленням незалежності України місцеве самоврядування, в тому числі і в містах, почало формуватися заново. Однак, через великі, «вікові» перерви у його розвитку, що зумовило нерозвинутість, слабкість самоврядної культури народу, становлення місцевого самоврядування в містах відбувалося суперечливо, оскільки воно перебувало під контролем держави та обмежувалося територіями міст та інших населених пунктів. І лишеприйняття у 2015 р. Закону України “Про добровільне об‘єднання територіальних громад” поклало початок формування повноцінних міських територіальних громад та правового режиму їх земель.

## 1.3. Поняття та склад земель міських територіальних громад як об’єкта правового режиму

Поняття земель міських ОТГ як об’єкта правового режиму є новим у науці земельного права України. Як і більшість нових понять, воно не має усталеного, сприйнятого всім науковим середовищем змісту і потребує детального наукового аналізу.

Оскільки землі міських ОТГє частиною земель України, то для розкриття змісту поняття «землі міських територіальних громад» слід, на нашу думку, рухатись від загального до конкретного. Тому спочатку уявляється доцільним проаналізувати доктринальні визначення понять «земля», «землі» та «земельні ділянки» як методологічної основи для проведення наукового аналізу поняття земель міських ОТГяк об’єкта правових відносин.

У вітчизняній земельно-правовій науці поняття «земля», «землі»та «земельні ділянки» були предметом наукового аналізу в працях таких вчених як В.І. Андрейцев, В.К. Гуревський, С.В. Єлькін, В.М. Єрмоленко, Н.В. Ільницька (Ільків), І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.В. Луняченко, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік,В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та інших вчених. До цієї проблематики зверталися і російські правники-земельники Б.В. Єрофєєв, А.П. Анісімов, І.О. Іконницька, М.І. Краснов та інші дослідники.

Як зазначав В.Л. Мунтян, залежно від контексту поняття «земля» використовується у багатьох розуміннях: 1) як планета, 2) як суходіл, 3) як ґрунти – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, 4) як економічна категорія – загальний засіб праці і основний засіб виробництва у сільському господарстві, 5) як територія з угіддями, якою хтось володіє, територія з правовим режимом, тощо[190].

Чинне земельне законодавство не визначаєпоняття «земля» як правову категорію. Лише назва ст.1 Земельного кодексу України та формулювання її   
ч. 1, як зазначає О.С. Комарова [116, с. 372], містять вказівку на те, що земля у найбільш загальному вигляді є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Натомість А.М. Мірошниченко вважає, що в ЗК України [77] не має бути надане універсальне визначення поняття «земля», оскільки значення даного терміну слід виводити із контексту, в якому він вживається. Як зазначає вчений, «окремо» сформульоване в законі визначення «землі» або точно відтворить розуміння, що і так випливає з контексту – тоді матиме місце дублювання у правовому регулюванні (що погано), або ж відтворить його неточно – тоді матиме місце колізія у правовому регулюванні (що ще гірше) [180, с. 24].

У теорії земельного права, в національній доктрині екологічного і аграрного права поняття «земля» визначається через різні ознаки. Так, на думку В.В. Носіка, в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності Українського народу) являє собою «розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом…» [200, с. 34]. Окремо вчений виділяє і поняття землі як основного національного багатства, під якою пропонує розуміти «розташовану над надрами в межах державних кордонів частину земної поверхні з родючим шаром ґрунту...» [201, с. 188].

У свою чергу В.І. Андрейцев стверджує, що земля (в юридичному значенні) – головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, матеріальна основа її територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки [9, с. 156]. Крім того, він відмічає, що «національна цінність землі полягає в невичерпності її властивостей для задоволення матеріальних, духовних, естетичних, пізнавальних, оздоровчо-лікувальних, рекреаційних, історико-культурних та інших потреб, формування природних та природно-антропогенних ландшафтів...» [9, с. 148].

М.В. Шульга визначає землю «як складову частину біосфери, яка включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов’язані між собою і забезпечують належні існування флори і фауни та життєдіяльність людини» [343, с. 3] та як «найважливішу складову частину навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту» [339, с. 96].

Власне визначення землі пропонує А.М. Мірошниченко. На його думку, сьогодні в земельному праві поняття «земля» вживається у розумінні земної поверхні та простору над і під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору [180, с. 24]. На думку І.І. Каракаша, «найбільш уживане правове позначення землі у вітчизняному законодавстві стосується її поверхні, що охоплює ґрунтовий шар та територіальний простір» [80, с. 7].С.В. Єлькін також пропонує розглядати «землю як земну поверхню з відповідним біогеоценозом, разом з усією рослинністю, лісами, багаторічними насадженнями, водоймами які знаходяться у визначених на місцевості межах ділянки і характерним для неї ландшафтом» [71, с. 236].

Н.І. Титова взагалі вважає за необхідне вживати поняття «землі», оскільки термін «земля» (виступаючи специфічним майном, об'єктом цивільного права) – «означає певну відокремлену від природного середовища працею людини частину (масу) речовини ...» [319, с. 69]. Натомість, «землі» як об'єкт земельного та екологічного права – «органічний компонент екосистеми, не вилучений з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо)» [319, с. 69]. Лише в такому розумінні, на думку автора, це поняття виступає об’єктом земельних правовідносин. У межах такого тлумачення об’єкта земельних відносин, термін «землі» як об’єкт правової регламентації несе певне функціональне навантаження. Ось чому, на думку Н.І. Титової, розмежовуються й функції, які виконують землі, виступаючи таким об’єктом [320, с. 14]. Але точка зору Н.І. Титової не є загальноприйнятою у правовій доктрині та не відображена на достатньому рівні у чинному законодавстві [179, с 10].

У чинному законодавстві також не існує чіткого розмежування категорій «земля» – «землі». Так, наприклад, Конституція України використовує термін «земля» (ст.ст. 13, 14) [120]. Водночас у ст.2 ЗК України для дефініції об’єкта земельних відносин застосовується термін «землі» і «правовий режим земель». А у гл. 27 ЦК України [332] застосовуються категорії «земля» і «земельна ділянка» як тотожні. Закон України “Про охорону земель” оперує поняттям «землі». В названому законі дається визначення землі як поверхні суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з ними [273]. Дещо по-іншому розглядалось поняття«земля»у Державному стандарті 26640-85 “Земля. Терміни і визначення” (втратив чинність), який формулював категорію «земля» як «найважливішу частину навколишнього природного середовища, яка характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами і є головним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [87, с. 2].

Таким чином, з аналізу вищевикладеного випливає висновок про те, що поняття «земля» насамперед розглядається доктриною земельного права як об’єкт природи та природний ресурс, який може виступати засобом виробництва та просторовою матеріальною основою (базою), що забезпечує життєдіяльність людини.

Ми поділяємо думку О.С. Комарової про те, що земля як об’єкт природи та національне багатство знаходиться під впливом загального правового режиму земель України, які за Конституцією України є власністю Українського народу [116, с. 373]. І тому цілком логічно пов’язувати вживання терміну «земля» саме з відносинами управління сукупним земельним фондом країни, охороною та контролем за використанням землі як природного ресурсу. Коли ж ми «землю» наділяємо особливими правовими ознаками, такими як установлені межі, то вона трансформується в юридичній площині у інший об’єкт земельних відносин – «земельні ділянки».

Згідно з ч.1ст. 79 ЗК Україниземельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Як слушно зауважує П.Ф. Кулинич, законодавець не називає в якості її складових частин ні природні ресурси (ліси, води, надра), ні будівлі та споруди, що можуть бути розташовані на земельній ділянці. По суті, цей Кодекс розглядає земельну ділянку лише як площину фіксованого розміру та з визначеним місцем розташування [153, с. 215].

Такий підхід законодавця до визначення поняття «земельна ділянка» підтримує значна частина науковців (представників земельного права). Так,М.В. Шульга визначає земельну ділянку як «частину поверхні земного ґрунту, яка є основою ландшафту, має фіксовану площу, межі та місцезнаходження, а також характеризується певним якісним станом і притаманним їй правовим статусом» [340, с. 29].

З точки зору П.Ф. Кулинича, земельна ділянка являє собою частину земної поверхні, яка відмежована від решти земної поверхні визначеними у встановленому порядку межами та, відповідно, певним місцем розташування, а також встановленими щодо неї правами і обов’язками [153, с. 218].

За визначенням В.В. Носіка, земельна ділянка – «це розташована над надрами частина земної поверхні, що є основою ландшафту, нерухома за місцем знаходження, індивідуально визначена в конкретній місцевості за розмірами, межами, цільовим (функціональним) призначенням, встановленими законом, адміністративним актом чи договором правами та обов'язками на неї громадян та юридичних осіб та інших суб'єктів земельного права» [202, с. 188].

Н.В. Ільницька (Ільків) вважає, що земельна ділянка як безпосередній об’єкт земельних правовідносин «… має фіксовану площу, межі, місце розташування, характеризується якісним станом, що відповідає її цільовому призначенню та притаманним їй правовим режимом» [99, с. 8].

З точки зору І.О. Іконницької, земельна ділянка як об’єкт земельних відносин – це частина поверхні землі (у тому числі ґрунтовий шар), межі якої описані, закріплені та засвідчені у встановленому порядку [91, с. 33].

У цілому всі вищенаведені поняття категорій «земля», «землі» («земельні ресурси») та «земельна ділянка» є прийнятними, оскільки мають власну сферу застосування в національній доктрині земельного, екологічного і аграрного права. Як вже вище зазначалось, залежно від контексту вони можуть вживатись по різному. Наприклад, термін «земля» і «земельна ділянка», коли мова йде про землю як земну поверхню та певний простір над і під нею, використовуються в значенні як ціле та частина, а в словосполученнях «моніторинг земель», «оренда землі», «купівля-продаж землі» тощо їх використовують як синоніми. На думку В.М. Єрмоленка, категорії «земля», «земельні ресурси» та «земельні ділянки» співвідносяться як загальне, особливе й одиничне. Поняття «земельні ресурси» вживається у розумінні сукупності освоєних людством земельних ділянок, що задовольняють певні потреби людей [72, с. 45]. Утім, як зазначаєА.М. Мірошниченко, подібний підхід ще не є усталеним у науці земельного права [180, с. 20].

З запровадженням з 1 січня 2013 р. земельно-реєстраційної реформи, земельне законодавство України фактично ввело поділ земельних ділянок як об’єктів цивільних прав на два види – сформовані і несформовані. До сформованих відносяться земельні ділянки, відомості (фізичні та юридичні ознаки, межі як матеріально-ідеальна ознака) про які внесені до державного реєстру земель (до 1 січня 2013 р.) або до Державного земельного кадастру (після 1 січня 2013 р.), а самим земельним ділянкам присвоєний кадастровий номер.

Певні вказівки на землі міських територіальних громад містяться в Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [248], у ст.4 якого зазначено, що територія громади являє собою визначену зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися, цілісну (нерозривну) земельну територію. Крім того, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 роз’яснив, що згідно з ч. 1 ст. 133 Конституції України під адміністративно-територіальним утворенням (одиницею) слід розуміти компактну частину єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [293].

Після внесеня змін до Конституції України міська територіальна громада набуде статусу адміністративно-територіальної одиниці.Як зазначаєВ.Ф. Годованець, адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території держави, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування [44, с. 303]. Дещо спрощеним, на наш погляд, є визначення поняття адміністративно-територіальної одиниці, зроблене М.І. Корнієнком, який вважає, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території України [123, с. 6]. А на думку С.М. Глазунової, адміністративно-територіальна одиниця являє собою частину єдиної території України, яка складається з одного чи декількох населених пунктів, територіальний простір якої слугує діяльності органам місцевої влади, територіальної громади для забезпечення повсякденної життєдіяльності її мешканців [43, с. 102].

Таким чином, з вищевикладеного випливає висновок, що міська ОТГ містить практично всі сформульовані правовою наукою ознаки адміністративно-територіальної одиниці. Однак у визначеному в ст. 133 Конституції України переліку адміністративно-територіальних одиниць, що складають основу адміністративно-територіального устрою України, її не має. У зв’язку з цим, ми пропонуємо внести зміни до ст. 133 Конституції, додавши до переліку адміністративно-територіальних одиниць міську ОТГ, селищну ОТГ та сільську ОТГ, що, на нашу думку, сприятиме перш за все конституційній легітимації територій міських ОТГ як елемента адміністративно-територіального устрою України.

Основою (базисом) розміщення міської ОТГ є її територія, яка має свої межі і характеризується властивим лише їй конкретним географічним місцем розташування. Саме тому в межах нашого дисертаційного дослідження постає необхідність визначення поняття «територія» та його земельно-правового змісту[149, с. 32].

У різних галузях юридичної науки це поняття набуває специфічного змісту і використовується в багатьох значеннях, а саме: 1) власне територія (від лат. *terra* – земля, суходіл, земна поверхня; *territorium* – область) – земельний, сухопутний простір з певними кордонами; або певна частина земної поверхні з визначеними межами (територія міста, парку); 2) простір землі, внутрішніх та прибережних вод з певними кордонами (територія адміністративно-територіальної одиниці – області, району тощо); 3) частина земної кулі, що знаходиться під суверенітетом держави, яка включає сухопутний, водний, підземний та повітряний простір, а також континентальний шельф (державна територія) [97, с. 225].

У доктрині земельного права під територією розуміють частину землі (земної поверхні) з встановленими межами, яка включає землі та земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення разом із надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними і створеними людиною комплексами, умовами, об’єктами та ресурсами, що входять до екомережі, разом утворюють ландшафт.

Однак у земельному праві об’єкти земельних правовідносин є частинами земної поверхні, які задовольняють певні, особливі потреби людини в земельних ресурсах. За таких умов поняття «землі» й «територія» є близькими за своїм земельно-правовим змістом категоріями. Проте споживна суспільна якість земельної ділянки чітко позначається її цільовим призначенням, яке встановлюється відповідно до вимог закону. Натомість території як об’єкти земельних правовідносин не мають цільового призначення, яке б встановлювалося у визначеному законом порядку. Однак це не означає, що території не мають певного цільового призначення[149, с. 33]. Так, наприклад, у літературі землі в межах населених пунктів розглядаються як певна територія, потенційно придатна для забудови та благоустрою [289].

Отже, в земельно-правовому розумінні територія населеного пункту є комплексною інтегрованою категорією, що охоплює як землі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо [290, с. 513], які, слід підкреслити, задовольняють певну суспільну потребу в земельних ресурсах.

Саме в такому значенні термін «територія» використовується в чинному законодавстві України. Так,Закон України “Про благоустрій населених пунктів” [225] визначає «територію»як сукупність земельних ділянок, що використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту. Тому варто погодитися з думкою про те, що територію населеного пункту можна визначити як певну систему суміжних земельних ділянок, які пов’язані спільним правовим режимом [310, с. 34]. Адже у спільності правових режимів земельних ділянок населеного пункту проявляється й цільове призначення земельної території населеного пункту[149, с. 33].

Однак, територія як об’єкт земельних відносин є не лише частиною земною поверхні. Досить часто до її складу включають й інші природні ресурси. Так,І.І. Сіряченкорозглядає«територію» не тільки в адміністративному значенні, як частину державної території України, а як природно-антропогенне утворення, що включає в себе не тільки землю, надра, але й інші природні ресурси та є просторовим базисом для здійснення всіх видів людської діяльності [310, с. 34].В науці земельного права А.І. Ріпенко визначає територію як частину землі (земної поверхні) в певних межах (кордонах), що являє собою землі та земельні ділянки «сільськогосподарського» і «несільськогосподарського» призначення, разом з надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними і створеними людиною комплексами, умовами, об’єктами та ресурсами, які разом утворюють ландшафт, але як правило мають відособлений правовий режим [292, с. 7]. Слід підкреслити, що подібне розуміння території сприйняте законодавцем. Так, Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” [279] визначає термін«територія»як частину земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Отже, поняття території як об’єкта правовідносин є поліресурсним, оскільки включає не тільки частину земної поверхні, а й інші природні ресурси, розташовані під, на та над земною поверхнею[149, с. 33].

Таким чином, використовуючи досягнення науки земельного права щодо визначення змісту її категоріального апарату, за допомогою якого визначаються поняття об’єктів земельних правовідносин, та базуючись на змісті норм чинного законодавства України, вважаємо, що під землями міської ОТГ слід розуміти частину розташованої в межах однієї області (Автономної республіки Крим) земної поверхні, яка являє собою територію, що визначена зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися,або на підставі проекту землеустрою, є цілісною (нерозривною) земельною територією в межах якої немає земель інших громад, однак розташовані інші природні ресурси та на яку поширюються повноваження органу самоврядування міської територіальної громади – радиміської територіальної громади.

Як відомо, землі міста, селищ та сіл, територіальні громади яких об’єднались у міську територіальну громаду, становлять земельну територію відповідних населених пунктів громади. Тому ми вважаємо, що ключову, системоформуючу роль у формуванні загального правового режиму земель міських ОТГвідіграє правовий режим земель у межах населених пунктів (землі міст, селищ і сіл), що увійшли до складу цих громад, які власне й визначають правовий статус ОТГ як міської. А правовий режим земель за межами таких населених пунктів є підпорядкованим правовому режиму земель населених пунктів, насамперед міських**.** Тому в контексті даного дослідження вважаємо доцільним дослідити поняття «населені пункти» та порядок визначення меж їх земельної території як однієї із функцій управління землями населених пунктів.

Законодавство України не містить визначення поняття «населений пункт». Зокрема, Конституція України [120] та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”[265]не оперують цим поняттям. І лише у Постанові Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 “Про правила дорожнього руху” населений пункт визначається як забудована територія, в’їзди і виїзди на яку позначаються дорожніми знаками [277].

Спроба визначити, що таке населений пункт, була зроблена у проекті Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” від 4 грудня 1997 р., який так і не був прийнятий. Згідно з ст. 1 цього законопроекту, населений пункт – це частина заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої соціальної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому цим законом [223].

Аналогічне визначення населеного пункту пропонують і науковці. Так,О.А. Костюченко вважає, що населений пункт – це частина комплексно заселеної території, що склалася внаслідок господарської чи іншої спільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому чинним законодавством [125, с. 67]. Цю думку також поділяє С.М. Глазунова. Крім цього, вона зазначає, що населений пункт – це не тільки забудована територія, а й землі різного цільового призначення, що належать конкретному населеному пункту [43, с. 100]. Обов’язкова ознака населеного пункту – постійність використання його як місця проживання людей [311, с. 861].

Очевидно, позиція науковців у даному питанні підтримується і Міністерством регіонального розвитку та будівництва України. Зокрема, у підготовленому ним новому законопроекті “Про адміністративно-територіальний устрій України”населений пункт визначається як компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстроване в порядку, передбаченому цим Законом [223].

Слід відмітити, що у наукових дослідженнях населені пункти поділяються на дві основні групи: міські поселення, до яких відносяться міста, селища міського типу та селища, та всі інші населені пункти, які позначаються як сільські [336]. Так, у літературі зазначається, що міста – це населені пункти, що історично сформувалися або створені за ініціативою держави, які, відповідно до законодавства, віднесені до категорії міст і в межах території яких на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення» [336, с. 5]. А селища визначаються як міські поселення, які розташовані поряд із промисловими підприємствами, спорудами, залізничними станціями, гідротехнічними спорудами, сільськогосподарськими переробними підприємствами, та інші поселення, мають комунальну та соціальну інфраструктуру і населення яких перевищує 2000 мешканців, дві третини з яких зайняті в промисловій, соціальній або культурній сферах [347, c. 457]. Поряд з цією категорією в національному законодавстві вживається й така категорія населеного пункту, як селище міського типу, хоча Конституція України [120] не оперує цим терміном. Статус існуючих селищ міського типу фактично ототожнюється з статусом селищ. Нарешті, села розглядаються як сільські населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві [347, с. 457].

На нашу думку, поділ поселень на міські та сільські є обґрунтованим, оскільки продиктованийспецифікою переважної господарської діяльності їх населення, яка в свою чергу обумовлює й специфіку використання земельних ресурсів міських і сільських населених пунктів.

Для аналізу статусу населених пунктів велике значення має адміністративно-територіальний устрій країни, який формує ієрархію населених пунктів, визначає правовий статус і впливає на напрямки розвитку територій залежно від їх природних, соціально-економічних, етнокультурних, демографічних особливостей.Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є спадком радянських часів. Так, правовий статус міст, сіл, селищ визначається “Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”, затвердженим Указом Президії Верховної Ради Української РСР у1981 р. [215] та, частково, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”[265].

Відповідно до зазначеного Положення, адміністративно-територіальними одиницями в Україні є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада і селище. Населені пункти, розташовані на території України, виконують різну роль у системі розселення країни і поділяються на міські та сільські. До складу міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного поділу і селища міського типу; до сільських – села і селища незалежно від їх адміністративного підпорядкування [215]. Цілком очевидно, що радянський поділ населених пунктів на міські і сільські застарів та не відповідає сучасним уявлення на розвиток поселень в Україні.

Правовий статус населених пунктів як невід’ємний елемент системи адміністративно-територіального устрою України, закріплений положеннями Основного закону України. Так, за ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Статус існуючих селищ міського типу та дачних селищ залишається невизначеним.Крім того, чинне законодавство виділяє також гірські [282], курортні [251] та історичні населені пункти [274].

У містобудівному законодавстві, зокрема, в будівельних нормах та правилах по плануванню та забудові територійДБН Б.2.2-12:2018, населені пункти також поділяються на міські та сільські [62]. Віднесення населеного пункту до конкретної категорії має правове значення, в тому числі й у сфері земельних відносин. Наприклад, залежно від категорії населеного пункту чинне земельне законодавство встановлює різні норми присадибного землекористування громадян, різний порядок визначення межі населеного пункту тощо.Тому ми погоджуємося з висловленою у літературі думкою, що на законодавчому рівні потрібно закріпити не тільки поняття, а й критерії класифікації населених пунктів та визначення правового статусу приміської зони, оскільки від цього залежать особливості правового режиму земель, особливості правового регулювання земельних відносин, умови та порядок податкового навантаження, порядок нормативної грошової оцінки земель населених пунктів тощо [52].

Землі населених пунктів, як і більшість об’єктів земельних правовідносин, характеризуються наявністю меж. Відповідно до пп. 2 п. 1 ст. 4 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”[248] межі міської ОТГвизначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися. Межі останніх – це, насамперед, межі населених пунктів (адміністративно-територіальних одиниць), що входять до їх складу.

Однією з вимог до створення міської ОТГ, відповідно до пп. 2п. 1 ст. 4 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”[248], є нерозривність її території. На практиці цю вимогу можна задовольнити лише шляхом включення до складу земель громади і земель, розташованих поза межами територіальних громад міста, селищ та сіл, що вирішили об’єднатись. Адже рідко буває, коли межа міста, межа селища та межа села безпосередньо стикаються одна з одною. У більшості випадків між ними розташовані землі, які не входять до їх юрисдикції як такі, що розташовані поза межами населених пунктів[149, с. 34; 137, с. 115].

Чинний ЗК України надає повноваження щодо розпорядження землями за межами населених пунктівмісцевим державним адміністраціям, центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та Кабінету Міністрів України. На нашу думку, землями, розташованими за межами населених пунктів територіальних громад, які об’єднались у міську (селищну, сільську) територіальну громаду, має розпоряджатись орган місцевого самоврядування міської (селищної, сільської) ОТГ – рада міської (селищної, сільської) ОТГ.

Ми вважаємо, що до складу земель міських ОТГ входять землі всіх форм власності (державні, комунальні, приватні) та землі різних категорій, що розташовані в їх межах, зокрема: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення (ст. 19 ЗК України). Таким чином, головною ознакою земель міських ОТГ є те, що до їх складу можуть входити землі різних категорій[149, с. 34].

Розглядаючи приналежність земельної ділянки до однієї чи іншої категорії земель, слід зазначити, що дуже поширеним є явище, коли вона одночасно належить до кількох категорій земель. Особливо це проявляється в межах населених пунктів. Наприклад, землі лісогосподарського призначення та водного фонду можуть входити до складу земель оборони, природного заповідного фонду тощо[149, с. 34].

Водночас у літратурі висловлені думки про спірність віднесення деяких видів земель до будь-якої із існуючих категорій. Це стосується, зокрема, земель загального користування населених пунктів, до яких відносяться: майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо. Землі загального користування займають значні площі та мають самостійне становище, оскільки вони забезпечують загальні потреби мешканців міст, селищ, сіл. Проте, як зазначаєІ.І. Сіряченко, їх цільове призначення деформоване насамперед через те, що частина таких земель використовуються як шляхи сполучення та не закріплюються за певними суб’єктами в користування[310, с. 38]. Використання таких земель здійснюється безкоштовно (землі загального користування перебувають у комунальній власності тому згідно з п. 3 ст. 83 ЗК України, не надаються в приватну власність та користування).

У юридичній літературі дискусійним є також питання про правовий режим земель приміської та зеленої зон. Їх правовий режим багато в чому спільний із правовим режимом земель населених пунктів. До приміських зон належать території сіл, міст, районів, які органічно зв’язані економічними і соціальними інтересами з відповідними містами, насамперед з мегаполісами, і утворюють з ними певну цілісну (єдину) соціальну, природну та господарську систему.

Території приміської та зеленої зон складаються об’єктивно і залежать від розмірів міста, навколо якого вони об’єднуються, рівня його економічної, адміністративної, культурної, соціальної, екологічної і зовнішньополітичної діяльності, географічного положення тощо. Приміські території можуть охоплювати від кількох сіл навколо міста районного підпорядкування до кількох сільських районів навколо великих міст (Київ, Харків, Донецьк, Одеса, Дніпропетровськ, Львів, Запоріжжя та ін.) [209, с. 68].

Території приміської та зеленої зон слугують резервом для розширення міста, місцем розміщення та будівництва необхідних споруд, пов’язаних з благоустроєм та нормальним функціонуванням міського господарства, а також можуть бути зайняті лісами та іншими зеленими насадженнями, які мають захисне, санітарно-гігієнічне та рекреаційне призначення[149, с. 35].

Правовий режим земель приміської та зеленої зон недостатньо чітко та повно визначений законодавством. Їх існування передбачалося ст.ст.99 і 100 Земельного кодексу УРСР 1970 р. [78]. Чинний ЗК України лише згадує про існування таких зон (ст. 51). Окремі положення про зелені зони містяться у постанові Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. №733 “Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок”[257].

Досліджуючи проблему законодавчого регулювання використання приміських зон, А.І. Ріпенко вказує, що перед тим, як на законодавчому рівні встановлювати особливості використання земель приміських зон та міських агломерацій для розміщення об’єктів житлової забудови, громадських будівель і споруд, об’єктів загального користування, благоустрою тощо, необхідно перш за все, визначити концептуальні засади та чіткі критерії встановлення їх просторових меж і розрахункової площі [290, с. 9].

Основну частину земель міських ОТГ складають землі населених пунктів (міста, селищ та сіл). Свого часу розгорнуту класифікацію цих земель відповідно до права загального та спеціального природокористування запропонував В.І. Андрейцев [9, с. 365]. У цілому така класифікація становить практичний інтерес і в даний час.

Склад земель населених пунктів певною мірою можна визначити, аналізуючи можливий склад земель провідної форми власності у населених пунктах – земель комунальної власності. Згідно з ст. 83 ЗК України, до земель комунальної власності відносяться: землі загального користування; землі під залізницями, автомобільними дорогами, об’єктами повітряного і трубопровідного транспорту; землі під об’єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, науково, естетичну та історико-культурну цінність; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; 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.

Однак у чинному ЗК України (на відміну від чинних раніше земельних кодексів) така категорія як «землі населених пунктів» відсутня. Замість неї введена категорія земель житлової та громадської забудови. Згідно з ст. 38ЗК України, до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в межах населених пунктів, що використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування [77]. Відповідно поняття «землі населених пунктів»та «землі житлової та громадської забудови»співвідносяться як ціле та частина[149, с. 35].

Мотивом законодавчої «заміни» категорії «землі населених пунктів» на «землі житлової та громадської забудови» стало те, що категорія земель населених пунктів виділялася, на думку багатьох вчених, не за критерієм цільового призначення, а за критерієм територіального розміщення.

Така аргументація уявляється логічною. Справа в тому, що призначення земель населених пунктів полягає у створенні територіальної основи для компактного розселення людей, обслуговування потреб мешканців населених пунктів. Крім того, чинний ЗК України і при виділенні земель житлової та громадської забудови не відмовився від критерію територіального розміщення: до даної категорії земель відносяться лише землі в межах населених пунктів.

Не варто також забувати, що виділення земель в окрему категорію – не самоціль, а визнання однорідності їх правового режиму земель. Водночас цільове призначення земель житлової та громадської забудови, яке надане у ст. 39 ЗК України “Використання земель житлової та громадської забудови”, повною мірою стосується, на нашу думку, всіх категорій земель населених пунктів, які також мають використовуватись відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови[149, с. 35].

Крім того, нині навколо міст і селищ, за межами цих населених пунктів, розташовано багато котеджних містечок та районів багатоповерхової забудови, які не мають статусу населених пунктів. Землі, зайняті цими об’єктами, цілком підпадають під визначення земель житлової та громадської забудови. Зважаючи на це, ми пропонуємо внести зміни до ст. 38 ЗК України, відповідно до яких землі житлової та громадської забудови можуть розташовуватися як в межах населених пунктів, так і за їх межах за умови, що такі землі розташовуються на території міськоїОТГ. Зокрема, ч. 1 ст. 38 ЗК України пропонуємо викласти у такій редакції: «До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування і розташовані у межах населених пунктів та за їх межами на території міських територіальних громад»[139, с. 162; 149, с. 36].

Земліжитлової та громадської забудови виконують дуже важливу роль у життєдіяльності сучасного суспільства. Чітке встановлення правових основ цих земель залежить головним чином від правильного визначення ознак, за якими класифікуються ці землі [94, с. 131]. На наш погляд, до цих ознак слід віднести місце розташування (в законодавчо визначених межах міських ОТГ) тафункціональне використання (для потреб містобудування).

Місце розташування дає можливість встановити, чи знаходиться земельна ділянка в межах певного населеного пункту чи поза його межами. Отже, можна визначити, чи поширюється на неї диференційований правовий режим, обумовлений містобудівними вимогами певного населеного пункту та міської ОТГ в цілому.

Функціональність використання земельної ділянки характеризує її основне цільове призначення залежно від призначення об’єктів, які на ній розташовані, або мають бути розташовані, виду діяльності, що на ній здійснюється або має здійснюватися. При цьому слід зауважити, що землі житлової та громадської забудови є місцем постійного проживання всього населення міської ОТГ, об’єктом інвестиційних вкладень та базисом для розташування будівель та споруд, які виконують різні функції (виробничі, культурно-побутові, адміністративно-господарчі та ін.) в інтересах населення[149, с. 36].

За чинним земельним законодавством основне цільове призначення земель житлової та громадської забудови сільських і міських населених пунктів практично співпадає, оскільки вони використовуються головним чином як просторово-операційний базис та кардинально відрізняється від земель сільськогосподарського призначення, які використовуються як засіб виробництва.

Відповідно до [ст. 39 ЗК](file:///C:\Users\pkulynych\Downloads\Downloads\AppData\Local\Microsoft\Windows\WINDOWS\кодекси\ЗЕМЕЛЬНИЙ%20КОДЕКС%20УКРАЇНИ.doc) України, використання земель житлової та громадської забудови здійснюється згідно з генеральним планом населеного пункту, іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою з додержанням державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови. Однак вимоги, що ставляться до зазначених документів, передбачені не в земельному, а у містобудівному законодавстві. Найважливішими серед них є Закони України від 16 листопада 1992 р. [“Про основи містобудування](file:///C:\Users\pkulynych\Downloads\Downloads\AppData\Local\Microsoft\Windows\WINDOWS\закони\Про%20основи%20містобудування.doc)”[272], від 17 лютого 2011  р. “Про регулювання містобудівної діяльності”[279] та деякі інші.

Законодавство також передбачає поділ земель населених пунктів на зони. Так, відповідно до п. 5.1 ДБН Б.2.2-12:2018територія міста поділяється за функціональним призначенням на сельбищну, виробничу (в т.ч. зовнішнього транспорту), ландшафтну і рекреаційну зони [62]. Здійснюється і дрібніший поділ. Зокрема, промислові райони в місті за архітектурно-планувальними умовами і факторами формування поділяються на містобудівні категорії, для кожної з яких передбачено «функціонально-адекватний склад» підприємств, що розміщуються:промислова зона, комунально-складська зонатощо. Проблемою, на нашу думку, є те, що такий поділ не співпадає із законодавчим поділом земель на категорії. Вирішення цієї суперечності вбачається у відмові від поділу земель на категорії.

На наш погляд, поділ земель на зони доцільно поширити на всі землі міських ОТГ, правовий режим яких має багато спільних рис з правовим режимом земель населених пунктів.

## 1.4. Особливості правового режиму земель міських територіальних громад

Визначення поняття правового режиму земель міських ОТГ має методологічне значення для дослідження всіх аспектів даної проблеми науки земельного права, оскільки дозволяє, по-перше, окреслити загальну сферу наукового пошуку з метою з’ясування суті, змісту та динаміки розвитку правового режиму земель міських ОТГ та, по-друге, визначити складові елементи правового режиму цих земель для проведення поглибленого аналізу правового регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу земель міських ОТГ, та визначення переспектив його розвитку.

Землі міських ОТГ є частиною земель України, тому існує тісний «генетичний» зв’язок між правовим режимом земель України та правовим режимом земель міських ОТГ. Оскільки проблеми правового режиму земель України були предметом наукового аналізу у вітчизняній юриспруденції, то цілком логічним є, на наш погляд, розпочати дослідження поняття правового режиму земель міських ОТГ крізь призму доктринальних положень науки земельного права щодо суті, змісту та складових елементів правового режиму земель як загальної категорії.

Дослідженню поняття «правовий режим земель» у вітчизняній земельно-правовій науці приділена суттєва увага в працях, зокрема, таких вчених, як В.І. Андрейцев, М.В. Гребенюк, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, І.О. Костяшкін, П.Ф. Кулинич, А.В. Луняченко, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний,В.І. Семчик, В.Д. Сидор, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук та інших вчених. До цієї проблематики зверталися і російські правники-земельники Г.О. Аксеньонок, А.П. Анісімова, A.І. Бобильов, С.О. Боголюбов, А.В. Венедіктов, М.А. Гурвич, М.І. Дембо, І.І. Євтіхієв, Б.В. Єрофєєв, І.О. Іконицька, М.Д. Казанцев, М.І. Краснов, О.І. Крассов,А.А. Мінаєва, В.С. Шелестова, а також білоруські вчені-правознавці М.В. Сторожев, Л.М. Мороз, Н.А. Шингель та інші вчені.

Термін «режим» є багатозначним за своїм змістом і вживається в різних значеннях і контекстах. Етимологічно слово «режим» походить від франц. «regime» – порядок (упорядковувати) та лат. – «regimen» – управління, керівництво ізазвичай означає: 1) точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо; 2) систему заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети; 3) певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь [36, с. 1208]. Під «режимом» також розуміють встановлений національними законодавствами і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах [347, с. 267].

Категорія «правовий режим» тісно пов’язана з поняттям «правоверегулювання». Якщо механізм правового регулювання являє собою юридичну категорію, яка показує, як здійснюється правове регулювання, то правовий режим дає змістовну характеристику певних нормативних засобів, які спрямовані на організацію певних суспільних відносин між людьми.

У теорії права правове регулювання суспільних відносин має декілька визначень, які не конкурують, а доповнюють одне одного. Так, правове регулювання розглядається як: цілеспрямований вплив норм права та інших спеціально-юридичних засобів на поведінку людей і на суспільні відносини з метою їх упорядкування [299, с. 257]; встановлення певних правил поведінки та контролю за їх дотриманням [196, с. 88]; здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин та їх юридичне закріплення [299, с. 488]; регулювання суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо) [333, с. 256].

Водночас механізм правового регулювання включає і такі поняття як «сфера правового регулювання» та «предмет правового регулювання». На думку Т.О. Коваленко, в земельному праві України ці поняття співвідносяться як належне (потрібне, необхідне) та дійсне (реальне, існуюче). Зокрема вона зазначає, що сфера правового регулювання земельного права – це ті відносини, явища, факти, які в силу своєї специфіки повинні підпадати під дію земельно-правових норм на певному етапі суспільного розвитку. Предмет правового регулювання – це коло суспільних відносин, врегульованих нормами певної галузі права в даний час [111, с. 102].

У теорії права термін «правовий режим» досить часто ототожнюється з поняттям механізму правового регулювання суспільних відносин. Так,С.С. Алєксєєв під правовим режимом розуміє особливу цілісну систему правових засобів регулятивної дії, які характеризуються специфічними прийомами регулювання – особливим порядком виникнення та формування змісту прав та обов’язків, порядку їх здійснення та засобів їх реалізації [6, с. 125].

У такому ж загальному розумінні термін «правовий режим» вживається і у національному законодавстві України. Наприклад, у ст. 92 Конституції Українивикористовуються поняття «правовий режим власності», «правовий режим державного кордону», «правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації»тощо [120]. Отже, в загальнотеоретичному аспекті «правовий режим» розглядають як специфічний механізм правового регулювання, його особливий порядок, «запрограмований» на конкретні види суб’єктів та об’єктів правовідносин.

Формування категорії правового режиму та визначення її змісту було предметом інтенсивних наукових пошуків ще у радянській юридичній науці. Так, Б.В. Ісаков під «правовим режимом» запропонував розуміти соціальний режим певного об’єкта (явища, процесу, соціальної підсистеми), закріплений нормами права та забезпечений сукупністю юридичних засобів [93, с. 35]. У свою чергу А.В. Малько розглядав правовий режим як специфічний вид правового регулювання, який знаходить своє вираження у своєрідному комплексі правових стимулів та правових обмежень [165, с. 644-645].

На думку С.С. Алєксєєва, правовий режим являє собою функціональну категорію, яка не просто залучає об'єкт у сферу дії права, відображає його становище в правовому просторі, визначає правові умови існування об'єкта, але й активно впливає на нього, дозволяє налагодити всі процеси, що відбуваються з об'єктом, встановлює правила реалізації цих процесів, тобто вводить певний порядок регулювання. Тому вчений вважав, що правовий режим – це «порядок регулювання, що виражений у комплексі правових засобів…» [7, с. 185].

Слід відмітити, що науковий пошук щодо визначення змісту та суті категорій «правовий режим» продовжувався і в пострадянський період, коли розпочалася правова реформа. Так, М.І. Матузов запропонував визначати його як особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні юридичних засобів і який створює бажаний соціальний стан та конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб’єктів права [171, с. 11-18]. А О.С. Родіонов зазначав, що «правовий режим» – це встановлений законодавством особливий порядок регулювання, представлений специфічним комплексом правових засобів, який за допомогою оптимального поєднання стимулюючих і обмежуючих елементів створює конкретну ступінь сприятливості або несприятливості з метою безперешкодної реалізації суб’єктами права своїх інтересів [296, с. 38].У цілому результати пострадянських досліджень категорії «правовий режим» базуються на її теоретичному осмисленні в теорії права радянських часів.

Водночас у земельному праві термін «правовий режим» граматично і логічно вживається виключно з додаванням терміну «земля», в результаті чого утворюється істотно відмінний термін – «правовий режим земель», який має інше значення. На нашу думку, в земельному праві використання правової категорії «правовий режим земель» має чітко визначену галузеву мету: відображення особливого характеру правового регулювання використання і охорони землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14 Конституції України.) Ще в 20-х рр. ХХ століття відомий фахівець радянського земельного права, який проводив дослідження в у період його становлення як окремої самостійної галузі права, І.І. Євтіхієв відзначав, що “для земельного права характерний не спосіб правового регулювання (договірний чи односторонній), не суб’єкт правовідносин, а той речовий об’єкт – земля, призначення якої є максимальне виробництво продуктів...” [65, с. 102]. Тим самим І.І. Євтіхієв підкреслював, що земля, як сформована під впливом природних і соціально-економічних чинників субстанція, матеріальний ресурс та духовна цінність, її кількісні та якісні показники є безперечним, дуже важливим та надзвичайно сильним правоформуючим фактором. Відповідно стан та динаміка земель визначає зміст механізму правового регулювання земельних відносин та, відповідно, сутність правового режиму земель.Однак у чинному земельному законодавстві відсутнє визначення поняття правового режиму земель. Немає одностайності у його визначенні й у земельно-правовій науці.

У радянські часи дослідники поняття та змісту правового режиму земель як об’єкта земельних правовідносин виходили з постулату, що головним елементом правового режиму земель було право виключної державної власності. І це зрозуміло, адже основу земельних відносин у СРСР складала виключна власність на землю одного суб’єкта – держави. Виключний характер державної власності на землю означав, що землі не можуть вибувати з власності держави, а земельні ділянки могли надаватися громадянам та юридичним особам тільки на праві користування. У зв’язку з цим будь-яке господарювання на землі здійснювалося лише на основі юридичного титулу –права землекористування. Отже, у радянські часи собливістю землі як об’єкта правового режиму було те, що право землекористування було похідним і залежним від права державної власності на землю. Саме тому до структурних елементів правового режиму земель відносились, перш за все, державне управління земельним фондом і охорона землі як об’єкта права державної власності і об’єкта права землекористуванн [17].

У юридичній літературі радянського періоду слід виділити позиціюГ.О. Аксеньонка, який вважав, що землю слід розглядати не в її природному стані, як дар природи, а як об’єкт, відносно якого встановлений певний правовий режим, завдяки чому земля і стає об'єктом права загалом і об’єктом земельних правовідносин зокрема [4, с. 137]. Вчений наголошував, що при трактуванні правового режиму будь-якої категорії земель потрібно дати визначення цих земель як об’єкта земельних відносин, окреслити коло цих земель, встановити права та обов’язки щодо них [5, с. 55]. М.І. Краснов теж підкреслював, що правовий режим земель являє собою певне поняття, що узагальнює правову характеристику землі як об'єкта права і містить вказівку на коло важливих правових відносин, що виникають щодо землі [203, с. 346].

Сучасний російський вчений О.І. Крассов, узагальнюючи напрацювання вчених попередніх періодів, прийшов до висновку, що правовий режим земель являє собою визначення в законодавстві змісту права власності, інших прав на земельні ділянки, управління в галузі використання і охорони земель, заходів з охорони земель, шляхом встановлення основного цільового призначення земель, територіального зонування, обмеження прав, публічних сервітутів і меж дозволеного використання [131, с. 23].У зв’язку з цим О.І. Крассов виділяє такі елементи правового режиму земель: 1) право власності та інші права на землю; 2) правове регулювання управління у сфері використання та охорони земель; 3) правова охорона земель. Думку щодо подібної структури правового режиму земель поділяють А.Г. Василенко [35, с. 26], І.О. Іконицька [91, с. 200], В.І. Семчик [83, с. 385], В.Д. Сидор [307, с. 29] та інші вчені.

На наш погляд, таке розуміння правового режиму земель не можна вважати повністю прийнятним, оскільки воно не містить усіх його елементів, на що зверталася увага в науковій літературі. Так, з точки зору Н.В. Бондарчук воно є неповним, оскільки не вказує на гарантії земельних прав та юридичну відповідальність [27, с. 607]. На доцільність виділення у структурі правового режиму земель юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства звертає увагу В.К. Гуревський [57, с. 65].

Крім того, в літературі висловлені й досить спірні підходи щодо змісту правового режиму земель. Наприклад, А.П. Шеремет зауважує, що правовий режим земель – це сукупність правових норм земельного й іншого законодавства, а його складовими є земельна правоздатність і дієздатність [335, с. 443]. Таке розуміння є, на нашу думку, дуже «розмитим» і виходить за межі земельно-правової проблематики.

На думку М.В. Гребенюка, правовий режим земель визначає порядок набуття земель у власність або оренду, користування земельними ділянками, укладення угод щодо відчуження земельних ділянок, права та обов’язки землевласників і землекористувачів тощо [48, с. 42]. Однак дане визначення не охоплює такого структурного елементу правового режиму земель як державне і самоврядне управління ними.

Зміна характеру земельних відносин, що сталася після розпаду СРСР та відновлення Україною статусу незалежної держави, призвели до трансформації поняття «правовий режим земель» та, відповідно, до намагання науковців надати його уточнений зміст. Так, як зазначає Н. Барабаш, головний елемент правового режиму земель, а саме – монопольне становище державної власності на землю, було замінено різними формами власності на неї. Інститут права землекористування теж зазнав перетворень, суть яких зводиться до розширення його змісту. Адже за часів перебування землі у виключній власності держави йшлося про можливість інших суб’єктів (крім держави) бути лише суб’єктами права постійного землекористування [17].

У нових, реформаційних умовах розвитку земельних відносин у літературі були висловлені точки зору, спрямовані на модернізацію поняття «правовий режим земель». Так, нове бачення структури правового режиму земель запропонував С.А. Боголюбов, який вважає, що правовий режим земель визначається сукупністю правил їх використання і включення в цивільний обіг, охорони, контролю і моніторингу, встановлених земельним, містобудівним, лісовим, природоохоронним законодавством, законодавством про надра тощо, і поширюється на землі відповідної категорії [25, с. 34-35]. По суті, вчений виділяє «включення земель в цивільний обіг» як окремий структурний елемент їх правового режиму. На нашу думку, правове регулювання ринкового обігу земель, яке охоплює й цивільний їх обіг, але не обмежується ним, слід вважати окремим складовим елементом правового режиму земель. Адже правове регулювання ринкового обігу земель складається, зокрема, з правових норм, які регулюють перехід прав на земельні ділянки від однієї особи до іншої на засадах ринкових механізмів. Одним із основних з яких є співвідношення попиту й пропозиції на земельні ділянки та права на них.

Таким чином, кожен із дослідників поняття «правовий режим земель» акцентує увагу на різних елементах даного поняття: на праві власності, на управлінні землями, на функціях державного управління землями тощо. Проте у вищенаведених визначеннях правового режиму земель «набір» його елементів у більшості випадків співпадає[140, с. 109].

Водночас правильне визначення елементів структури правового режиму земель має важливе методологічне значення, оскільки створює передумови для більш повного, «адресного» підходу до визначення переліку правових норм, які формують правовий режим земель. Більше того, в літературі висловлена думка про те, що вірне визначення структури правового режиму земель сприяє уточненню «…предмета земельного права, землі як об’єкта права, суб’єктів і змісту земельних правовідносин, до реалізації норм земельного права і застосування в окремих випадках норм інших галузей права (цивільного, адміністративного, екологічного, аграрного, фінансового тощо)» [83, с. 385].

Враховуючи поділ земель України на окремі категорії земель, кожна з яких має власний, особливий правовий режим, можна зробити висновок, що категорія «правовий режим земель» є родовою по відношенню до правових режимів земель окремих категорій. З урахуванням поділу земель на категорії та встановлення для кожної з них особливого правового режиму, А.П. Анісімов обґрунтовано, на нашу думку, стверджує, що правовий режим земель – це особливий диференційований порядок регулювання життєдіяльності в межах категорії земель, який реалізується шляхом встановлення суб’єктам стимулів і обмежень в галузі раціонального використання і охорони земель, а також особливостей управління даною територією в порядку, встановленому містобудівельним, земельним, екологічним та іншим законодавством, а також нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування [11, с. 66]. Тому власне не можна не погодитися зВ.Д. Сидор у тому, що правовий режим земель є родовим (загальним) поняттям відносно всіх «земель, земельних ділянок в межах державних кордонів, відображає основи земельного ладу» [307, с. 29]. Відповідно, як слушно зазначається у літературі, в земельному праві поняття «правовий режим» має універсальне значення і застосовується для характеристики: 1) всіх земель (загальний правовий режим); 2) окремих категорій земель (особливий правовий режим); 3) видів земель у межах тієї чи іншої категорії (спеціальний правовий режим); 4) земельної ділянки чи частини земельної ділянки (конкретний правовий режим) [159, с. 49].

Крім того, на думку Н.В. Бондарчук, для повної характеристики правового режиму земель будь-якої категорії, необхідно, крім вищезазначених елементів, розкрити також питання обмеження прав на землю. Такі обмеження стосуються як права набуття земельної ділянки у власність чи в користування, так і обмеження права використання земельної ділянки [27, с. 608]. Адже особливості обмежень прав на землю є важливим критерієм розмежування правових режимів різних категорій земель.

Водночас маємо відмітити, що до об’єктів земельних правовідносин відносяться й території – об’єкти, які складаються з земельних ділянок різних категорій. До таких територій належать такі традиційні об’єкти земельних правовідносиняк землі областей, землі районів та землі населених пунктів.

У даний час у процесі децентралізації влади та формування ОТГ в Україні у системі об’єктів земельних правовідносин з’являються нові об’єкти – землі міських, селищних та сільських територіальних громад, формування яких ще не завершене. Особливістю земель таких громад є те, що вони включають у себе різні категорії земель. Більше того, до складу земель ОТГвходять також землі, які не лише належать до певної категорії земель, але й об’єднані у землі населених пунктів – землі міст, землі селищ та землі сіл, у складі яких теж можуть бути представлені землі різних категорій[140, с. 109].

Отже, поняття «правовий режим земель міських територіальних громад» є новим для вітчизняної земельно-правової науки. Особливою його ознакою є те, що він складається з правових режимів земель міста, селищ і сіл, «традиційні» територіальні громади яких об’єднались, та правових режимів земель, що розташовані за межами цих населених пунктів[140, с. 109].

Правовий режим земель міських ОТГ, як різновид правового режиму земель, структурно складається з тих самих елементів, що й правовий режим земель. Він включає: 1) правові норми щодо користування землями на праві власності, на праві індивідуального (оренда, постійне користування, емфітевзис і суперфіцій) та загального користування; 2) правові норми щодо державного та самоврядного управління землями; 3) правові норми щодо ринкового обігу земель; 4) правові норми щодо охорони земель[140, с. 109].

Отже, на нашу думку, правовий режим земель міських ОТГ являє собою закріплений норми права порядок належної поведінки суб’єктів земельних та інших правовідносин щодо управління землями міських ОТГ, їх використання та охорони, який забезпечується шляхом визначення складу та цільове призначення цих земель, змісту прав, обов’язків та відповідальності власників і користувачів земельних ділянок та інших осіб за дотримання правового режиму земель, а також шляхом визначення земельно-правового статусу міських ОТГ і компетенції їх органів місцевого самоврядування та інших органів влади в регулюванні земельних відносин на території міської ОТГ.

Основне цільове призначення земель міських ОТГ полягає в розміщенні міста, селищ і сіл, територіальні громади яких об’єднались у цю громаду, та належному забезпеченні їх подальшого функціонування й сталого розвитку [64, с. 12]. Відповідно правовий режим земель міських ОТГ має формуватися з урахуванням саме цієї мети, оскільки найважливішим фактором, що впливає на правовий режим земель, є їх основне цільове призначення. Причому правові режими окремих категорій земель, що знаходяться в межах міської ОТГта складають її територію, незважаючи на відмінності в цільовому призначенні, також мають бути підпорядковані саме цій головній меті – обслуговуванню різнобічних потреб міської територіальної громади як своєрідного соціального організму. Єдність основного цільового призначення всіх складових земель міської ОТГ проявляється в тому, що їх використання повинно гармонійно поєднуватися одне з одним, базуючись на інтересах громади в цілому. В свою чергу забезпечення такої їх єдності вимагає певної гармонізації правових режимів окремих категорій земель міських ОТГ[140, с. 109].

За цільовим призначенням до складу земель міських ОТГ входять: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Правовий режим цих земель ми пропонуємо розглядати як особливий правовий режим, а правовий режим земель міських ОТГ – як загальний правовий режим.

Територію міської ОТГ складають землі, які мають принципово різне місце розташування: в межах населених пунктів та поза їх межами. Відповідно важливе значення для визначення особливостей та характеру основного цільового призначення земель міських ОТГ як єдиного цілого має, на нашу думку, правовий режим земель міста та інших населених пунктів громади.

Для правового режиму земель населених пунктів, як вважаєМ.В. Шульга, є характерним закріплений законодавством порядок поведінки суб’єктів стосовно землі, спрямований на забезпечення форм приналежності землі, її раціональне та ефективне використання, відновлення та охорону. Складність цього поняття обумовлена багатоцільовим характером використання цих земель [341, с.166-167]. Відповідно, на думку вченого, правовий режим земель населених пунктів – це особлива, цілісна система правового регулювання земельних відносин, що виникають, здійснюються, змінюються, і припиняється у сфері належності, управління, використання і охорони земель населених пунктів, яка обумовлена їх цільовим призначенням і характеризується певними   
особливостями [83, с. 428-429].

Інші автори в цілому поділяють дану наукову позицію М.В. Шульги, але певною мірою деталізують її. Так, О.П. Анісімов розглядає правовий режим населених пунктів як особливий порядок регулювання життєдіяльності в межах міських та сільських поселень, який здійснюється за допомогою встановлення суб’єктами стимулів та обмежень у сфері дозвільного використання та охорони земель, а також особливостей управління на певній території в порядку визначеному містобудівним, земельним, екологічним та іншим законодавством, а також нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування [11, с. 39]. А Н.Л. Лісіна визначає правовий режим земель поселень як встановлений нормами земельного та містобудівного законодавства порядок використання та охорони земель у межах населених пунктів, визначення прав та обов’язків суб’єктів прав на землю шляхом планування території, зонування та регулювання забудови для забезпечення сприятливого розвитку поселення [159, с. 48-49].Б.В. Єрофєєв теж вважає, що правовий режим земель міст доцільно розглядати як сукупність вимог, відображених у правових нормах, які визначають цільове призначення земель міст та їх окремих видів, порядок управління та користування ними в умовах науково-технічного прогресу [66, с. 123]. Подібну точку зору поділяє й Є.С. Бєдова [22, с. 17].

Таким чином, у земельно-правовій науці під правовим режимом земель у межах населених пунктів (міст, селищ, сіл) розуміється встановлений правовими нормами порядок, який визначає структуру та цільове призначення всіх земель, що становлять територію населеного пункту та окремих категорій у його межах, приналежність цих земель певним суб’єктам, розпорядження, управління та користування ними, охорону цих земель, права та обов’язки власників земельних ділянок і землекористувачів, а також компетенцію місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин [140, с. 110].

Правовий режим земель населених пунктів відрізняється від правових режимів інших земель, оскільки землі населених пунктів використовуються, насамперед, як територіальний базис для розселення мешканців країни, розміщення об’єктів містобудування, виробничих сил, а також ведення суспільного та іншого виробництва [92, с. 180]. В населених пунктах домінує несільськогосподарське використання земель, що визначає й характер правового регулювання земельних відносин на їх території.

Водночас в Україні з 2002 р. землі населених пунктів не є окремою категорією земель, на відміну від радянського земельного права та сучасного правового регулювання категорій земель у Росії, Білорусі та деяких інших пострадянських країн. Відповідно в нашій країні до складу населених пунктів входять неоднорідні за цільовим призначенням землі. Однак їх об’єднує основне цільове призначення – вони повинні бути базисом для розміщення міст, селищ, сіл та забезпечувати їх гармонійний розвиток і життєдіяльність. Тому варто погодитися з В.П. Балєзіним, який виділяє в правовому режимі земель населених пунктів таку їх ознаку як єдність цільового призначення, а багатогранний характер їх використання в межах єдиного цільового призначення встановлює лише особливості правового регулювання та специфіку використання [16, с. 35]. На нашу думку, єдність загального цільового призначення є однією з ознак правовогорежиму цих земель. І хоча окремі земельні ділянки в межах населених пунктів можуть мати подвійне цільове призначення, а отже і відноситись одночасно до кількох категорій, це, вважаємо, підтверджує висновок про те, що правовий режим земель населених пунктів базується на певній єдності правових вимог щодо їх використання та охорони[140, с. 110].

Важливою рисою правового режиму земель населених пунктів, на наш погляд, є й те, що серед функцій державного управління цими землями головне місце посідає функція планування забудови та іншого використання їх територій. На жаль, таке планування використання та охорони земель міст та інших населених пунктівздійснюється на основі як містобудівної, так і землевпорядної документації, що спричиняє дублювання планувальної містобудівної документації. Крім того, таке дублювання має місце і в кадастровому обліку таких земель: адже на території міст та інших населених пунктів, крім кадастру земельного, ведеться ще й містобудівний кадастр (див. ст. 2, 14, 23 Закону України “Про основи містобудування” [271], Постанову Кабінету Міністрів України “Про містобудівний кадастр” від 25травня 2011 р. № 559 [264].

На наш погляд, сутність єдності правових вимог щодо використання та охорони земель населених пунктів, та,насамперед, земель міст полягає у обов'язковості організаціїта використання як всієї їх території, так і окремих її частин відповідно до планувальної містобудівної документації (ст. 39 ЗК України, Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності”)[140, с. 110]. Згідно з ст. 16 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”, планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальнихпланів території, їх оновлення та внесення змін до них [279]. Окрім положень цього закону, вимоги до планувальної містобудівної документації містяться також у численних нормативних документах, насамперед, у галузі будівництва та у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.Серед цих документів варто виділитиДБН Б.2.2-12:2018 (“Планування і забудова територій”)[62]та Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджені наказом Міністерства охорони здоров’я№ 173від 19 червня 1996 р. [249].

Водночас чинне містобудівне законодавство України поділяє землі міських та інших територіальних громад, які об’єдналися, на дві частини, які мають різний планувальний режим, а саме: землі в межах міст та інших населених пунктів та землі за їх межами. Так, згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”[279], об’єктами містобудування на місцевому рівні є планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною структурою, об’ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об’єктів будівництва, що визначаються відповідно до: 1) у населених пунктах – меж населених пунктів, їх функціональних зон (сельбищної, промислової тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів), приміських зон відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні; 2) за межами населених пунктів – меж приміських зон, а також функціональних зон відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні.

Отже, зазначений Закон не передбачає єдності території міської територіальної громади як об’єкта планування забудови та іншого використання, оскільки визначає землі в межах міст та інших населених пунктів об’єктом такого планування на місцевому рівні, а землі за межами населених пунктів – об’єктом планування на регіональному рівні. На наш погляд, роз’єднаність території міської ОТГяк об’єкта планування її використання та охорони має бути усунута шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” та інших законодавчих актів [140, с. 111].

Характерною ознакою правового режиму земель населених пунктів є пріоритет права комунальної власності на всі землі. Принцип пріоритету права комунальної власності на землю закріплений у ч. 2 ст. 83 ЗК України [77], згідно з якою у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності. Землями комунальної власності територіальних громад сіл, селищ та міст розпоряджаються сільські, селищні та міські ради. При їх об’єднанні в міську ОТГвідповідно до вимог ст. 8 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”[248] повноваження щодо регулювання земельних відносин переходять до новоствореного органу самоврядування – ради міської ОТГ. Оскільки при створенні міської ОТГмає місце правонаступництво повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, які добровільно об’єдналися, то ми вважаємо, що зі створенням міської ОТГпринцип пріоритету права комунальної власності на землю має поширювати свою дію як на землі в межах населених пунктів, так і на землі, розташовані за їх межами[140, с. 111].

**Висновки до розділу 1**

1. Міська ОТГ як суб’єкт земельних правовідносин – це створена шляхом об’єднання територіальних громад міста, сіл і селищ, соціальна спільнота, яка: 1) складається з громадян України, іноземців, осіб, без громадянства, біженців і вимушених переселенців, що постійно на законних підставах проживають у місті як адміністративному центрі громади та інших її населених пунктах; 2) має спільну нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (область, Автономна Республіка Крим), та пов’язані з цією територією земельні права, земельні повноваження та законні земельні інтереси громади; 3) безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішує питання місцевого значення; 4) має достатній для самостійного функціонування набір об’єктів комунальної власності; 5) отримує до бюджету громади комунальні та інші податкові надходження; 6) пов’язана територіально-особистісними, соціально-економічними, демографічними, культурними та іншими зв’язками системного характеру.
2. Міська ОТГ є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, а рада міської територіальної громади – вторинним суб’єктом місцевого самоврядування;
3. Міськіагломерації не є міськимиОТГ танемають земельної правосуб’єктності міскьої ОТГ.
4. Міська ОТГ як правонаступник територіальних громад міст, селищ та сіл, які ввійшли до її складу, є їх правонаступником і в питанні права комунальної власності на землю, а тому набуває статус суб’єкта цього права з моменту утворення.
5. Міська ОТГ як первинний суб’єкт місцевого самоврядування наділена земельно-управлінською правосуб’єктністю, яка реалізується як через обрану нею радою, так і безпосередньо.
6. Відродження місцевого самоврядуванняв Україні,в тому числійу містах, розпочалося з прийняттям 28 червня 1996 р. чинної Конституції України. Перша спроба наділення органів місцевого самоврядування, в тому числі й у містах, з наділенням їх власною компетенцією у вирішенні земельних питань у межах міст відбулася з прийняттям 25 жовтня 2001 р. чинного ЗК України.
7. Землі міських ОТГяк об’єкт земельних правовідносин пропонується розглядати як частину розташованої в межах однієї області (Автономної республіки Крим) земної поверхні, яка являє собою територію, що визначена зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися, або на підставі проекту землеустрою, є цілісною (нерозривною) земельною територією, в межах якої немає земель інших громад, однак розташовані інші природні ресурси та на яку поширюються повноваження органу самоврядування міської ОТГ– радиміської ОТГ.
8. Основноюсистемоутворюючою категорією земельміськихОТГ є землі житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Відповідно інші категорії земель у межах території міської ОТГмають правовий режим, підпорядкований правовим режимам земель житлової й громадської забудови та земель промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Однак таке їх підпорядкування забезпечується належно розробленою і затвердженою в установленому законом порядку планувальною (містобудівною) документацією, чинність якої поширюється як на землі у межах населених пунктів, так і за їх межами.
9. Землі міських ОТГє поліресурсним об’єктомправових правовідносин, що включає не тільки частину земної поверхні, а й інші природні ресурси, розташовані під, над земною поверхнею, та на ній, а також розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо, які задовольняють суспільну потребу населення міської ОТГу земельних ресурсах.
10. Правовий режим земель міських ОТГ являє собою закріплений норми права порядок належної поведінки суб’єктів земельних та інших правовідносин щодо управління землями міських ОТГ, їх використання та охорони, який забезпечується шляхом визначення складу та цільового призначення цих земель, змісту прав, обов’язків та відповідальності власників і користувачів земельних ділянок та інших осіб за дотримання правового режиму земель, а також шляхом визначення земельно-правового статусу міських ОТГ і компетенції їх органів місцевого самоврядування та інших органів влади в регулюванні земельних відносин на території міської ОТГ.

# РОЗДІЛ 2

# РЕАЛІЗАЦІЯПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## 2.1. Правові питання інституційно-функціонального забезпечення управління землями міських територіальних громад

Важливим напрямом підвищення ефективності земельного законодавства України є забезпечення оптимального впливу публічної влади на розвиток земельних правовідносин. У демократичних країнах публічна влада представлена системою органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів, кожен з яких наділений власною компетенцією, сформованою на засадах децентралізації влади. Причому в такій системі компетенція органів влади закріплюється законодавством таким чином, що органи влади не конкурують між собою, а узгоджено вирішують важливі питання суспільного життя. В національній земельно-правовій доктрині система та компетенція органів влади різних рівнів у забезпеченні правового регулювання земельних відносин розглядається як інституційно-функціональне забезпечення їх розвитку.

Інституційно-функціональне забезпечення тих чи інших земельних правовідносин, за твердженням Н.Ю. Гальчинської, розглядається як законодавчо врегульована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації ними у визначених межах своїх функцій та повноважень у сфері державного регулювання земельних відносин, забезпечення гарантій здійснення і захисту суб’єктивних прав на земельні ділянки, раціонального використання й охорони землі як об’єкта права власності Українського народу та основного національного багатства [41, с. 140].При цьому, за словами науковця, діяльність владних інституцій має бути спрямована на реалізацію функцій і повноважень щодо регулювання земельних правовідносин з метою забезпечення раціонального використання й охорони землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [41, с. 140].

Забезпечення ефективного управління землями міських ОТГ є надзвичайно актуальною проблемою сучасного соціально-економічного і суспільно-політичного життя країни. Адже з появою ОТГ, в тому числі й міських, у сфері земельно-правового регулювання суспільних відносин України формується нове багатоаспектне правове явище – землі міських ОТГ як об’єкт земельних відносин взагалі та об’єкт державного і самоврядного управління зокрема. Виникнення ОТГта їх земельних територій є закономірним результатом структурних зрушень у народногосподарському комплексі України, його розвитку в напрямі поглиблення ринкової трансформації економіки та демократизації суспільного (публічного) управління земельними відносинами.

Землі міських ОТГ, як вже зазначалось у попередньому розділі, є складовою частиною земельного фонду України, а отже і управління ними є невіддільним від управління земельним фондому цілому. Тому для правового забезпечення управління землями міських ОТГ характерні ключові засади правового забезпечення управління всіма землями країни. В зв’язку з цим вважаємо доцільним розпочати дослідження правових проблем управління землями міських ОТГ з аналізу закономірностей правового регулювання управлінської діяльності у земельній сфері.

Дослідженню проблем правового забезпечення управління у сфері використання та охорони земель присвячені праці багатьох вітчизняних вчених, зокрема, правознавців В.І. Андрейцева, Д.В. Бусуйок, Н.Ю. Гальчинської,І.І. Каракаша, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, О.П. Світличного, В.І. Семчика, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, економістівВ.В. Горлачука, О.С. Дорош, Ш.І. Ібатулліна, А.Я. Сохнича,А.М. Третяката інших вчених.

Маємо зазначити, що в спеціальній літературі зустрічаються різні, зокрема, на наш погляд,досить спірні тлумачення змісту понятійного апарату з питань правового регулювання управлінської діяльності у сфері земельних відносин. Так, основними термінами, які вживаються для характеристики управління земельним фондом країни є: «управління у галузі використання та охорони земель» (за Земельним кодексом України); «управління у галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом», «державне регулювання земельних відносин» (за доктриною земельного права); «управління земельними ресурсами», «управління землекористуванням» (за науковими роботами та навчальними посібниками) [197, с. 158].

Порівнюючи ці терміни між собою, економіст І.О. Новаковська зазначає, що термін, який застосовано у ЗК України, включає лише питання функціонально-правового забезпечення управління та не містить організаційно-правових положень (структури та повноважень органів управління). Терміни «державне управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» вона вважає майже синонімами. Термін «державне регулювання земельних відносин», хоч і вважається багатьма синонімом терміна «управління земельними відносинами», він є набагато вужчим за своїм змістом [197, с. 158]. І.О. Новаковська приходить до висновку про те, що терміни «управління у галузі земельних відносин» та «управління землекористуванням» є близькими за своїм змістом, достатньо аргументують повноваження органів державної влади у галузі земельних відносин на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях [313].

Аналогічним чином поняття управління у сфері використання та охорони земель трактуються й іншими економістами. Так, з точки зору А.М. Третяка, управління земельними ресурсами являє собою систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини [326]. Ще один економіст Л.Я. Новаковський під управлінням земельними ресурсами вбачає систему політичних, соціально-економічних, правових і адміністративних заходів, спрямованих на організацію їх використання [198].А на думку О. Степаненка, О. Сакаль таН. Третяк, управління землекористуванням – це управління суспільними відносинами щодо земель методами і механізмами, котре підтримує їх біорізноманіття, продуктивність, відновлювальні властивості та потенціал виконання сьогодні й у майбутньому відповідних екологічних, економічних і соціальних функцій на місцевому, національному та глобальному рівнях [316, с. 40].

Натомість у сучасній земельно-правовій літературі надаються визначення цих термінів з урахуванням специфіки правового регулювання суспільних відносин. Зокрема, російський вчений Ю.Г. Жаріков під управлінням у галузі землекористування розуміє розподільчу діяльність держаних органів та органів внутрішньогосподарського управління з організації раціонального використання та охорони земель [74, с. 175-176].

На думку іншого російського вченого О.І. Крассова, управління у сфері використання та охорони земель слід розглядати як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення ефективного і раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів та здійснення їх охорони [129, c. 173].

В українській земельно-правовій науці О.О. Погрібний визначає державне управління земельним фондом як діяльність державних органів із забезпечення раціонального використання та ефективної охорони земель на основі проведення організаційно-правових та адміністративно-управлінських заходів у поєднанні із стимулюючими заходами економічного характеру [86, с. 417].

А.П. Гетьман підкреслює, що державне управління земельним фондом – це організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб’єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України [80, с. 179]. Буквальне ж розуміння базового терміну «управління земельним фондом» є значно вужчим і означає розподіл та перерозподіл земель та організацію їх використання. Виходячи із такого визначення, управління земельним фондом є складовою управління у галузі земельних відносин [199,с. 334].

Натомість, М.В. Шульга визначає функції управління у галузі земельних відносин як види (напрями) діяльності, яку здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель [80, с. 180].

П.Ф. Кулинич вважає, що під управлінням у сфері використання та охорони земель слід розуміти організаційно-правову діяльність уповноважених органів влади із забезпечення раціонального використання земель власниками та користувачами земельних ділянок, а також іншими суб’єктами земельних правовідносин відповідно до вимог земельного законодавства України [82, с. 287].

Таким чином, у земельно-правовій літературі України термін «управління землями» розглядаєтьсяяк правова категорія, яка охоплює два пов’язані між собою аспекти управлінської діяльності: організаційно-правове забезпечення (система органів влади, що здійснюютьуправління, та її правове закріплення) і функціонально-правове забезпечення(закріплення функцій відповідних органів влади). Організаційно-правове забезпечення формує основні положення управлінської діяльності та визначає повноваження органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади в галузі земельних відносин.

Що стосується функціонально-правового забезпечення управлінської діяльності у сфері земельних відносин, то воно асоціюється з функціями управлінської діяльності в даній сфері і розглядається як види (напрями) діяльності уповноважених органів влади щодо забезпечення раціонального й ефективного використання, охорони та відтворення земель [80]. Так, згідно з розділом VII “Управління вгалузівикористаннятаохорони земель” ЗК України [77]такими напрямами є:встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; державний земельний кадастр; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; відшкодування втратсільськогосподарського талісогосподарського виробництва.

Здійснення зазначених функцій з управління земельними ресурсами покладене земельним законодавством України на систему органів влади, яка включає:

1. Органи державної влади загальної компетенції: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Повноваження зазначених органів у галузі земельних відносин детально регламентовані главами 2 та 3 ЗК України.

2. Органи державної влади спеціальної компетенції: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (в яку реорганізоване Державне агентство земельних ресурсів України згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 10 вересня 2014 р. № 442), Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України та деякі інші органи. Вони мають статус центральних органів виконавчої влади, які спеціалізуються на здійсненні управлінської діяльності у певних сферах земельних відносин.

3. Органи місцевого самоврядування (обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні в містах ради, сільські, селищні, міські ради)[142, с. 100].

Крім того, певні управлінські функції у сфері земельних відносин здійснюють суб’єкти, які не є органами публічної (державної чи комунальної) влади. До них слід віднести органи внутрішньогосподарського управління сільськогосподарських та інших юридичних осіб, в яких управлінські функції виконують загальні збори членів сільськогосподарських товариств, господарських товариств - акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю тощо, правління цих підприємств, а також голови сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, директори державних сільськогосподарських підприємств, які видають локальні нормативно-правові акти у сфері використання, відтворення та охорони земель сільськогосподарського призначення.

Нарешті, чинне земельне законодавство України надає певні можливості щодо здійснення управління у сфері земельних відносин також громадськості. Зокрема, ст. 190 ЗК України передбачає здійснення громадськими інспекторами функції громадського контролю у сфері використання та охорони земель.

Як було зазначено вище, формування правового режиму земель міської територіальної громади значною мірою визначається правовим режимом земель міст та інших населених пунктів. Залежно від статусу населеного пункту в системі адміністративно-територіального устрою країни управління землями у частині передачі, надання, вилучення та припинення права користування землями державної і комунальної власності, а також викуп земель приватної власності тощо провадиться: а) у м. Києві – Київською міською радою, Київською міськоюдержавною адміністрацією, Державноюслужбою з питань геодезії, картографії та кадастру, Кабінетом МіністрівУкраїни;б) у містах обласного значення – відповідними міськими радами,обласними державними адміністраціями, Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, КабінетомМіністрів України;в) у містах районного значення – міськими радами вказаних міст,районними державними адміністраціями;г) у селах і селищах – сільськими (селищними) радами, районними державними адміністраціями.

Оскількиземля є природним ресурсом, певні управлінські повноваження щодо використання та охорони земель, у тому числі й земель міських територіальних громад, здійснює також Міністерство екології та природних ресурсів України, а також Міністерство аграрної політики та продовольства України (щодо моніторингу земель сільськогосподарського призначення).

Таким чином, ефективність інституційної системи правового регулювання земельних відносин у межах міських територіальних громад забезпечується діяльністю як органів місцевого самоврядування, до яких насамперед відносяться ради міських територіальних громад, так і діяльністю місцевих державних адміністрацій та вищезазначених центральних органів виконавчої влади спеціальної компетенції[142, с. 100].

На думку І.П. Голосніченка, як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, визначеність у законі меж їх діяльності. Загалом державне і самоврядне управління відрізняються один від одного лише за суб’єктами та характером правових джерел регулювання їх діяльності. Їх об’єднує також те, що вони забезпечують реалізацію інтересів громадян, спрямованихна здійснення та захист їхніх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов’язків [46, с. 21]. Однак з таким твердженням важко погодитися. На нашу думку, істотні відмінності між державним управлінням землями в межах міських територіальних громад та самоврядним управлінням цими ж землями, яке здійснюють ради таких громад, полягають у ступені наближеності органу управління землями до територіальної громади, залежності посадових осіб таких органів від волевиявлення членів територіальних громад та обумовленому такою наближеністю бажанні посадових осіб органів влади врахувати в управлінській діяльності законні інтереси територіальних громад та їх членів.

Безперечно, місцеві органи влади перебувають «ближче» до територіальних громад, ніж центральні органи виконавчої влади нашої країни. Водночас варто зазначити, що місцевими органами виконавчої влади в нашій країні є не тільки місцеві ради, а й місцеві державні адміністрації, повноваження яких у галузі земельних відносин встановлені в ст. 17 ЗК України. Ці повноваження певною мірою конкретизовані у ч. 3–5 ст. 122, ст.ст. 123, 128, 146, 149, 150, 151 ЗК України [77].

Так, згідно з ст. 15 Закону України “Про охорону земель”, до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі охорони земель, зокрема, належать: забезпечення реалізації державної політики щодо використання та охорони земель; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель відповідно до закону; установлення обмежень (обтяжень) у використанні, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог законодавства в галузі охорони земель; вирішення інших питань у галузі охорони земель відповідно до закону [273]. Безперечно, здійснення місцевими державними адміністраціями зазначених земельних повноважень істотно впливає на вирішення питань місцевого життя громади.

Крім того, здійснюючи владно-управлінську діяльність та виконуючи управлінські функції, місцеві державні адміністрації застосовують норми не тільки земельного законодавства. Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 13 та ст. 21 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [267], місцеві державні адміністрації крім повноважень в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, вирішують і інші управлінські питання, зміст яких розкривається в ст.ст. 15–17, 19–22 цього Закону. Зокрема, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль, зокрема, за збереженням і раціональним використанням державного майна, використанням та охороною земель, розпоряджаються землями державної власності, забезпечують законність, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян.

Згідно з ч. 1 ст. 140 Конституції України, територіальні громади наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення, в тому числі й у сфері управління землями, в межах Конституції і законів України [120]. Однак Конституція України не визначає зміст або хоча б перелік питань місцевого життя, в тому числі й у сфері земельних відносин, та відсилає до відповідних законодавчих актів. Основними законодавчими актами, які визначають роль сільських, селищних, міських рад у регулюванні земельних відносин, є акти про правовий статус місцевого самоврядування і його органів управління та акти земельного законодавства.

На наш погляд, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження місцевих рад, у тому числі щодо управління земельними ресурсами, визначені надзвичайно суперечливо. Так, ст. 26 цього Закону встановлює виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад стосовно «вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин» (п. 34). Однак, перелік земельних повноважень органів місцевого самоврядування визначений у ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яка покладає здійснення земельних повноважень місцевого самоврядування не на ради, а на їх виконавчі комітети. Цією статтею повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад поділяються на дві групи: власні і делеговані органами (державної) виконавчої влади. До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад у ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” віднесено: підготовку і внесення на розгляд ради пропозицій щодо вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; встановлення ставки земельного податку; здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель [265]. З аналізу наведеної статті можна зробити висновок, що повноваження у сфері управління земельними ресурсами, якими наділені виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, а отже і самі ради, не є значними.

Однак такий висновок є не зовсім вірним. Справа втому, що значна частина земельних повноважень сільських, селищних та міських рад «приховані» у загальних положеннях, якими визначаються «виключні» повноваження місцевих рад. Так, у ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, крімп. 34, який містить імператив що «вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин», закріплені і такі повноваження, які самі по собі не є земельними, але безпосередньо впливають на реалізацію радами управлінських функцій у сфері використання та охорони земель. На нашу думку, до таких повноважень слід віднести:

1. затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України (п. 35). Затверджуючи ставки земельного податку, органи місцевого самоврядування здійснюють не тільки фіскальну функцію (забезпечення надходжень до власного бюджету), а стимулюють раціональне використання земель на власній території;
2. вирішення відповідно до закону питань про надання дозволуна спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу (п. 36). У багатьох випадках надання радою дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення чи його скасування обумовлює необхідність надання відповідному суб’єкту права на користування земельною ділянкою для розміщення на ній споруд та механізмів, необхідних для здійснення спеціального природокористування тощо;
3. прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягаютьособливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом (п. 37). Власне такі рішення є за своєю правовою природою принаймні частково земельно-правовими, оскільки передбачають визначення меж земельних ділянок та територій, на яких розташовуються об’єкти природно-заповідного фонду місцевого значення, а в деяких випадках і відведення земельних ділянок для таких цілей;
4. надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію (п. 38). Фактично надання радою згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, являє собою надання згоди на відведення земельної ділянки для таких цілей або ж зміну її цільового призначення;
5. затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації (п. 42). По суті, дане повноваження ради відображає її планувальну функцію в галузі використання та охорони земель, оскільки передбачає встановлення планів щодо використання земель для потреб їх забудови (чи її запобігання).

Що стосується земельного законодавства України, то і в ньому земельні повноваження сільських, селищних і міських рад викладені несистемно і суперечливо. Так, у ЗК України повноваження міських, селищних та сільських рад викладені у ст. 12. Цією статтею до повноважень міських, селищних та сільських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст віднесені: 1) розпорядження землями територіальних громад; 2) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до кодексу; 3) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до кодексу; 4) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до кодексу; 5) викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; 6) організація землеустрою; 7) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 8) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; 9) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства; 10) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до кодексу; 11) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; 12) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; 13) внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; 14) вирішення земельних спорів; 15) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [77].

Аналіз ст. 12 ЗК України свідчить, що перші чотири повноваження рад у галузі земельних відносин є не управлінськими, а являють собою правомочності рад як суб’єкта права власності на землю. Так, повноваження щодо розпорядження землями територіальних громад повністю відтворює одну з правомочностей тріади права власності – правомочність щодо розпорядження землями комунальної власності. А наступні три повноваження, що містяться у ст. 12 ЗК України (передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до кодексу; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до кодексу; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до кодексу), являють собою окремі випадки здійснення радою як власником землі правомочності щодо розпорядження земельними ділянками. Цілком очевидно, що оскільки відповідно до ч. 1 ст. 83 ЗК України (Право власності на землю територіальних громад), землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю, а відповідно до ч. 1 ст. 78 ЗК України (Зміст права власності на землю), право власності на землю - це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками, то, на нашу думку, немає ніякої потреби у дублюванні повноважень ради як власника землі у ст. 12 ЗК України, в якій визначаються і управлінські повноваження. Адже саме дублювання норм у різних правових актах, кожен з яких може застосовуватися у власній підсистемі таких актів, є передумовою виникнення колізій між правовими нормами, які містяться у таких правових актах.

Управлінські повноваження органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин більш повно викладені у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”ібулипредметомнаукового аналізу [265, с. 82].

Однак, слід звернути увагу на те, що цей Закон поділяє управлінські повноваження органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин на дві групи: власні і делеговані. Згідно з ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до власних повноважень органів місцевого самоврядування віднесені встановлення ставки земельного податку та справляння плати за землю. Дещо більше повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин є делегованими. До таких повноважень Закон відносить:1)здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, використанням і охороною земель;2) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;3) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;4) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;5)організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;6) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;7)надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону.

Однак маємо зазначити, що делегування земельних повноважень органам місцевого самоврядування не є «даруванням» останнім таких повноважень без покладення значних обов’язків. Справа в тому, що зазначене делегування супроводжується запровадженням державою досить жорстких механізмів контролю органами державної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування з здійснення делегованих земельних повноважень. Така діяльність стає, по суті, об’єктом державного контролю, який істотно звужує самостійність та незалежність місцевого самоврядування від держави, що порушує один із засадничих принципів його функціонування як політико-правового інституту демократичної держави. Адже, згідно з ч. 2 ст. 76 Закону України“Про місцеве самоврядування в Україні”, органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Причому порядок здійснення контролю держави за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень врегульований Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” від 9 березня 1999 р. [256].

Водночас у літературі висловлена думка, що надання державою органам місцевого самоврядування делегованих повноважень «…не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом із тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади [122].

На нашу думку, така точка зору суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування [278], яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. і є частиною національного законодавства України, й прийнятій на її основі та на її виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [284]. Так, у зазначеній Концепції стверджується, що в Україні має місце відстороненість місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, яку потрібно подолати. Для цього органи місцевого самоврядування базового рівня мають бути наділені повноваженнями у вирішенні широкого кола земельних питань: забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності) та належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Крім того, зазначеною Концепцією передбачено проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з дотриманням таких принципів як принцип повсюдності місцевого самоврядування та принцип субсидіарності. Зарубіжні дослідники під повсюдністю місцевого самоврядування розуміють таку територіальну організацію системи публічного управління, за якої «кожна частина території країни управляється певним муніципальним урядом» [353]. На нашу думку, для забезпечення управління територією певним муніципальним утворенням необхідно, щоб його повноваження поширювалися на всю його територію. Тому ми погоджуємося з висловленою А.М. Мірошниченком думкою про те, що в умовах децентралізації влади повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня повинні поширюватися на всю територію громади [182;183]. Що стосується принципу субсидіарності у місцевому самоврядуванні, то він означає, що рішення з тих чи інших питань мають прийматися на тому рівні, на якому такі питання виникають [28, c. 76].

Відповідно до принципу субсидіарності, повноваження органів місцевого самоврядування міських, селищних та сільських громад мають формуватися таким чином, щоб останні мали можливість вирішувати всі питання місцевого життя, крім тих, які такі органи влади неспроможні вирішуватися, і тому їх слід передати на вирішення органам влади вищого рівня, зокрема, державним адміністраціям. На нашу думку, поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані суперечить зазначеним вище принципам, в першу чергу принципу субсидіарності. Адже, якщо рада міської територіальної громади спроможна виконувати земельні повноваження, які Законом України“Про місцеве самоврядування в Україні” визначені як делеговані, то в силу принципу субсидіарності такі повноваження мають визнаватися не делегованими, а власними повноваженнями ради територіальної громади. Тому вважаємо, що положення цього Закону про поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані суперечать основним принципам реформи щодо децентралізації влади в нашій країні і підлягають істотному корегуванню.

Як зазначає М.О. Петришина, право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування [211, с. 236]. Проте маємо зауважити, що право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти з земельних питань виконує функцію гарантування принципу автономії місцевого самоврядування лише за умови, коли рада територіальної громади матиме можливість вирішувати всі земельні питання на своїй території, крім тих, які вона з об’єктивних причин не може вирішити і які краще передати на вирішення органів державної влади.Адже, як слушно зазначає Ю.В. Делія, головною метою актів місцевого самоврядування є регулювання відносин, у яких беруть участь жителі, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації. За допомогою правових актів місцевого самоврядування забезпечуються утворення та функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування, діяльність постійних і тимчасових контрольних комісій і депутатів, керівництво їх роботою та дотримання законів [61, с. 131].Органи місцевого самоврядування також мають право розглядати справи про адміністративні порушення, пов’язані із земельними відносинами (ст.ст. 104, 141, 142, 152, КУпАП), припиняти право користування земельними ділянками відповідно до ст. ст. 141, 143, 144 ЗК України та вимагати повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (ст. 212 ЗК України).

Чинне законодавство України наділяє органи влади різним обсягом повноважень у сфері управління земельними ресурсами. Однак такі повноваження у кожному випадку поширюються на територію відповідної адміністративно-територіальних одиниць – місто, селище, село, район та область. Отже, органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у сфері земельних відносин у межах адміністративно-територіальних одиниць - населених пунктів, районів та областей.

Натомість удержаві вже функціонують нові територіальні утворення – міські та інші ОТГ, територія яких, як того вимагає ч. 2 ст. 4 Закону України“Про добровільне об’єднання територіальних громад” [248], має бути нерозривною. Однак, оскільки території традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл співпадають з територіями відповідних населених пунктів, то при їх об’єднанні виникає територіальне утворення, яке включає території різних адміністративно-територіальних одиниць – міст, селищ, сіл та частково або повністю територію району за межами населених пунктів. А отже, вона включає як землі в межах, так і поза межами поселень.

Водночас чинний ЗК України надав повноваження щодо розпорядження землями поза населеними пунктами великій кількості органів виконавчої влади – обласним і районним державним адміністраціям, Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру та Кабінету Міністрів України, що призвело до численних спорів між даними органами влади, зловживань і корупції при здійсненні ними розпорядження землями. Фактично повноваження з розпорядження землями, прилеглими до населених пунктів, передані посадовим особам, які призначаються центральною владою і не залежать від територіальних громад. Відповідно вони досить часто не тільки ігнорують, а й порушують земельні інтереси таких громад.

Відсутність у територіальних громад права власності на землі за межами населених пунктів суттєво звужує матеріальну основу місцевого самоврядування, унеможливлює повноцінний соціально-економічний розвиток територіальних громад, надання органами місцевого самоврядування якісних публічних послуг, та як наслідок – обмежує конституційне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення у сфері земельних відносин. Відповідно розвиток територіальних громад за лідерства громад, як це задекларовано у “Єдиній комплексній стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 рр.” [70], схваленій Національною радою реформ, фактично є неможливим через відсутність у них належних земельних повноважень. Таким чином, в Україні назріла нагальна потреба у проведенні децентралізації влади у сфері земельних відносин, що має створити передумови для формування в Україні дієздатних та самодостатніх громад.

Питання формування дієздатних та самодостатніх громад було ініційоване ще Концепцією реформування місцевого самоврядування, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. [283].Цією Концепцією передбачалося сформувати 1400 громад та 100 – 120 районів. Проте період політичної кризи 2013-2014 рр. відклав початок реформи місцевого самоврядування. Натомість 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України розпорядженням № 333-р схвалив нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [284], ключовими положеннями якої є подолання відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин шляхом надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень щодо розпорядження землею не тільки в межах населених пунктів, а й за їх межами.

З метою забезпечення реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у частині земельних відносин необхідно внести у чинні законодавчі акти зміни, спрямовані на розширення повноважень органів місцевого самоврядування об’єднаних міських та інших територіальних громад у чотирьох основних напрямках: 1) включення у склад територій таких громад земель як у межах, так і за межами населених пунктів; 2) передача значної частини земель державної власності у власність територіальних громад; 3) формування цілісних територій ОТГ як об’єкта управління рад ОТГ; 4) передача значної частини повноважень органів державної влади щодо управління землями органам місцевого самоврядування ОТГ.

На вирішення певної частини цих завдань спрямований проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” [233].

Однак, проведений аналіз законопроекту свідчить про наявність у ньому суперечностей, які не сприяють вирішенню вищезазначених завдань. По-перше, у законопроекті фактично ігноруються положення Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” у частині створення в нашій державі ОТГ шляхом об’єднання територіальних громад сіл, селищ та міст. Зокрема, підпунктами 2 і 4 пункту 3 законопроекту пропонується у ст.ст. 8, 10 та деяких інших ЗК України слова «відповідних територіальних громад» замінити словами «територіальних громад сіл, селищ, міст району». На нашу думку, така термінологія повністю унеможливлює набуття та здійснення ОТГправ на землю, однак залишає можливість набуття та здійснення прав на землю за територіальними громадами сіл, селищ і міст, які є об’єктом адміністративно-територіальної реформи і по її завершенню припинять своє існування.

По-друге, законопроектом передбачається внесення до ч. 1 ст. 122 ЗК України змін, згідно з якими сільським, селищним, міським радам як органам влади територіальних громад сіл, селищ та міст передбачається надати повноваження щодо передачі у власність та користування не тільки земельних ділянок комунальної власності відповідних територіальних громад, а й земельних ділянок державної власності, які розташовані як у межах відповідних населених пунктів, так і за їх межами на так званих «територіях сільських рад», які не є визначеними ні юридично, ні фактично. Цілком очевидно, що такі зміни стануть антистимулами для добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ та міст в спроможні територіальні громади. Адже сільські та селищні ради намагатимуться скористатися правом розпорядження землями комунальної та державної власності до такого об’єднання, і тому всіляко намагатимуться відстрочити об’єднання з іншими територіальними громадами сіл, селищ та міст. Як наслідок, здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні надмірно затягнеться.

По-третє, є такими, що суперечать Конституції України положення законопроекту про внесення до ЗК України змін, якими пропонується надати сільським, селищним та міським радам право розпорядження землями державної власності, власниками яких територіальні громади сіл, селищ та міст не є.

Очевидно, розробники даного законопроекту виходили з того, що оскільки проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”, яким передбачається закріпити новий адміністративно-територіальний устрій, був прийнятий 31 серпня 2015 р. в першому читанні, але не прийнятий у цілому до цього часу, то відсутні конституційні передумови для створення ОТГ та надання їм відповідних земельних повноважень. Адже згідно з ст. 4Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, у складі ОТГ не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування.

Однак, аналіз Конституції України спростовує такий висновок. Дійсно, у багатьох статтях Конституції України (ст.ст. 142, 143 та ін.) [120] вживається термін «територіальні громади сіл, селищ та міст». Проте слід звернути увагу на положення ст. 140 Основного Закону, в якій зазначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Отже, Конституція України вживає і таке поняття як «сільська громада», розуміючи під нею кілька об’єднаних в одне ціле територіальних громад сіл. У зв’язку з тим, що до недавнього часу порядок об’єднання територіальних громад сіл в сільські громади не був врегульований законом, таке об’єднання не проводилося, а термін «сільські громади» не використовувався. Проте прийнятим 5 лютого 2015 р. Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [248] був визначений порядок об’єднання територіальних громад сіл у сільські громади. Зокрема, у ст. 3 цього Закону встановлено, що суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. А ОТГ, адміністративним центром якої визначено місто, є міською ОТГ, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село– сільською.

Аналогічні зміни були внесені і в Закон України “Про місцеве самоврядування України”. Так, у ст. 6 цього Закону встановлено, що територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Отже, Закон України“Про місцеве самоврядування в Україні” закріпив поняття «міська, селищна та сільська територіальна громада». Зазначені законодавчі акти не тільки не суперечать Конституції України, а й спрямовані на конкретизації положень її ст. 140 про те, що означає об’єднання територіальних громад сіл в одне ціле і як його краще іменувати. Зокрема, вищезазначені закони України не вводять нове, таке що не передбачене Конституцією, поняття, а конкретизують конституційні терміни «міська громада, селищна громада та сільська громада» як результат об’єднання кількох суміжно розташованих територіальних громад сіл, селищ та міст, яку ці закони іменують відповідно «міська, селищна та сільська територіальні громади».

По-четверте, намагаючись надати легітимності пропозиціям щодо наділення територіальних громад сіл, селищ та міст правом розпоряджатися землями, що розташовані за межами відповідних населених пунктів, розробники законопроекту пропонують закріпити у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначення терміну «територія територіальної громади», під якою пропонується розуміти «територію, у межах якої територіальна громада села, селища, міста реалізує свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України». Однак, з цього визначення незрозуміло, якою ж є територія територіальної громади, а по-друге – таке визначення не враховує компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Крім того, розробники законопроекту пропонують доповнити Закон України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)” новою ст. 14-1, якою вводиться дещо інше поняття «територія ради». Цей термін конкурує з терміном «територія територіальної громади», що знижуватиме рівень правової визначеності відповідним правових норм та негативно позначиться на ефективності їх застосування. Вважаємо, що така правова невизначеність на практиці може спричинити порушення конституційних принципів верховенства права, рівності і справедливості, з яких випливає вимога правовї визначеності, ясності і недвозначності правових норм, а, відтак, уможливити порушення вимог ст. 19 Конституції України щодо обов’язку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Не можна погодитися і з пропозицією розробників законопроекту щодо вирішення питання про державний контроль за використанням та охороною земель, збереженням родючості ґрунтів, дотриманням вимог законодавства у сфері земельних відносин. На нашу думку, вони є неприйнятними, оскільки передбачають концентрацію у одного і того ж суб’єкта таких владних управлінських повноважень, поєднання яких створює ситуацію конфлікту інтересів та сприятиме вчиненню посадовими особами такого органу влади корупційних дій. Так, на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (тобто, Держгеокадастр України та його територіальні органи) законопроектом передбачається покласти ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, внесення до нього відомостей про землі, державну реєстрацію земельних ділянок та обмежень у їх використанні, ведення поземельних книг та надання витягів із Державного земельного кадастру про земельні ділянки, погодження документації із землеустрою, ведення державного обліку і реєстрації земель тощо. Таким чином, Держгеокадастр України, у випадку покладення на нього функції здійснення державного контролю у сфері земельних відносин, здійснюватиме контроль за своїми ж діями та буде зацікавленим у приховуванні виявлених земельних правопорушень, допущених посадовими особами Держгеокадастру.

Викликає також сумнів доцільність покладення на виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад повноважень щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, для чого законопроектом пропонується введення інституту державного інспектора з контролю сільських, селищних та міських рад у разі прийняття відповідною радою такого рішення, а також ліквідація інституту самоврядного контролю за використанням та охороною земель, який передбачений ст. 189 ЗКУкраїни. Адже, по-перше, органи місцевого самоврядування втратять самостійність у здійсненні такого контролю і будуть залежними від Держгеокадастру України, та, по-друге, запропонована модель державного контролю унеможливлює проходження спеціальної перевірки претендентів на зайняття посад державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель, які на тепер є посадовими особами з питань державного контролю Держгеокадастру України.

18 вересня 2017 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об’єднаних територіальних громад” (№7118) [235]. Основним завданням законопроекту є визначення та закріплення у законодавстві прав на землю ОТГ та наділення їх органів самоврядування повноваженнями щодо вирішення земельних питань на своїй території.

Однак, аналіз законопроекту свідчить про наявність у ньому низки законопроектних рішень, які суперечать правилам юридичної техніки або змісту правових актів, на виконання яких розроблений законопроект.

По-перше, автори законопроекту невиправдано ототожнюють нині існуючі сільські, селищні та міські ради, створені до початку реформи з децентралізації влади (традиційні ради), з органами місцевого самоврядування ОТГ, які у законодавстві також іменуються сільськими, селищними та міськими радами, і на цій підставі формулюють їх земельні повноваження у тих же статтях ЗК України, в яких закріплені земельні повноваження традиційних сільських, селищних та міських рад. Адже традиційні та нові сільські, селищні і міські ради мають принципово різні території, на які поширюються їх земельні повноваження. Так, території традиційних сільських, селищних та міських рад обмежуються територіями відповідних населених пунктів – сіл, селищ та міст. Натомість повноваження сільських, селищних та міських рад, створених ОТГ, мають поширюватися як на землі населених пунктів ОТГ, так і на землі за їх межами. Отже, оскільки земельні повноваження традиційних і нових сільських, селищних та міських рад принципово відрізняються, то їх доцільно викласти у різних статтях. Однак, законопроектом повноваження сільських, селищних та міських рад ОТГ пропонується викласти у ст. 12 ЗК України шляхом внесення певних доповнень. На наш погляд,повноваження сільських, селищних та міських рад ОТГ доцільно визначити у окремій додатковій ст. 12-1 ЗК України, текст якої пропонується нижче.

По-друге, намагаючись надати легітимності пропозиціям щодо наділення ОТГ правом розпоряджатися землями, що розташовані за межами відповідних населених пунктів, розробники законопроекту пропонують закріпити у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначення терміну «територія територіальної громади”, під якою пропонується розуміти «територію, у межах якої територіальна громада села, селища, міста реалізує свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України». Однак, з цього визначення незрозуміло, якою ж є територія територіальної громади, крім того – таке визначення не враховує компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Розробники законопроекту пропонують також доповнити Закон України “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)” новою ст. 14-1, якою вводиться дещо інше поняття «територія ради». Цей термін конкурує з терміном «територія територіальної громади», що знижуватиме рівень правової визначеності відповідним правових норм та негативно позначиться на ефективності їх застосування. Вважаємо, що така невизначеність на практиці може спричинити порушення конституційних принципів верховенства права, рівності і справедливості, з яких випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правових норм, а, відтак, уможливити порушення вимог ст. 19 Конституції України щодо обов’язку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. На нашу думку, територію ОТГдоцільно визначати не як територію, на яку поширюються повноваження її ради, а як територію, межі якої встановлені на основі розробки відповідного проекту землеустрою.

По-третє, намагаючись у ряді статей законопроекту №7118 відмежувати повноваження сільських селищних та міських рад як органів самоврядування ОТГвід повноважень традиційних сільських, селищних та міських рад, автори законопроекту ввели у його текст поняття «сільські, селищні, міські ради ОТГ, що утворені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області». На наш погляд, таке поняття є неприйнятним, так як базується на ознаках, які не можна вважати такими, що повною мірою ідентифікують сільські, селищні та міські ради як органи самоврядування ОТГ. Так, формулювання «сільські, селищні, міські ради ОТГ, що утворені згідно із законом» ставить під сумнів легітимність таких же громад, які утворені не «згідно із законом». Однак, оскільки в Україні прийнятий і діє Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, то будь-якуОТГ, щоутворена добровільно,слід, на нашу думку, вважати такою, що утворена «згідно із законом». Крім того, позначення у законопроекті сільських, селищних, міських рад ОТГяк таких, «що утворені згідно із перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області», ставить під сумнів закріплений у законі принцип добровільності створення ОТГ, а також ставить поза законом ті громади, які були створені не в повній відповідності з такими перспективними планами через недостатню продуманість останніх. Тому вважаємо, що ради ОТГмають бути позначені у законопроекті юридично більш коректним чином. Очевидно, у законопроекті варто позначати нові територіальні громади та їх органи самоврядування просто«ради міських, селищних та сільських ОТГ».

По-четверте, уявляється некоректним передбачений Перехідними та прикінцевими положеннями законопроекту №7118 порядок визначення меж ОТГ. Так, згідно з п. 2 Перехідних та прикінцевих положень законопроекту, «межі території територіальної громади визначаються за затвердженими на час набрання чинності цим Законом проектами формування територій сільських, селищних, міських рад. У разі, якщо межі території територіальної громади не встановлені за зазначеними проектами, такі межі визначаються відповідно до меж територій суміжних територіальних громад». Отже, виходить, що якщо межі ОТГ не визначені проектами формування територій сільських, селищних, міських рад, що ввійшли до її складу, а межі територій суміжних територіальних громад також не були встановлені, тоді немає механізму визначення меж ОТГ. Очевидно, даний пункт потребує істотного доопрацювання. У зв’язку з зазначеним пропонуємо передбачити у п. 2 Перехідних та прикінцевих положень законопроекту положення про те, що межі території ОТГ визначаються проектами землеустрою щодо формування територій ОТГ.

По-п’яте, законопроектом №7118 передбачається передача у комунальну власність таких земель державної власності, які мають загальнонаціональне значення і мають залишатися у власності держави. До них належать землі, на яких розташовані об’єкти автомобільного, залізничного транспорту, загальнонаціональні меліоративні мережі тощо. Вважаємо, що у законопроекті має бути визначений більш повний перелік об’єктів загальнонаціональної транспортної та іншої інфраструктури, землі під якими залишаються у власності держави і у комунальну власність не передаються.

З метою усунення вищезазначених недоліків, доцільно, на нашу думку, доповнити ЗК України новою ст. 12-1 «Повноваження рад міських, селищних та сільських територіальних громад у галузі земельних відносин»такого змісту:

«Стаття 12-1. Повноваження міських, селищних та сільських рад територіальних громад у галузі земельних відносин

До повноважень міських, селищних та сільських рад територіальних громад у галузі земельних відносин на їх території належить:

а) організація землеустрою на території громади та здійснення контролю за його здійсненням;

б) затвердження цільових програм, схем землеустрою, іншої документації з просторового планування та проектів землеустрою щодо використання та охорони земель на території громади;

в) затвердження генеральних планів та правил забудови населених пунктів територіальної громади;

г) затвердження програм благоустрою територій;

ґ) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;

д) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

е) передача земельних ділянок комунальної власності у власність держави;

є) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

ж) примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності та викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб відповідних територіальних громад;

з) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

и) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;

і) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;

ї) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок, які здійснюються органами виконавчої влади на території громади відповідно до цього Кодексу;

й) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;

к) затвердження нормативної грошової оцінки земель;

л) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;

м) вирішення земельних спорів;

н) делегування ряду своїх повноважень у галузі охорони і використання земель на території громади виконавчим комітетам та старостам;

п) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону» [150, с.285].

Крім того, враховуючи що відповідно до ст.8 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” ради таких громад утворюють виконавчі комітети, вважаємо доцільним визначити їх повноваження у сфері управління земельними ресурсами в окремій ст. 12-2ЗКУкраїни, текст якої пропонується нижче:

«Стаття 12-2. Повноваження виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад територіальних громад у галузі земельних відносин

До повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад територіальних громад у галузі земельних відносин на їх території належать:

а) розробка, подання на затвердження ради і реалізація цільових програм, схем землеустрою, іншої документації з просторового планування та проектів землеустрою щодо використання та охорони земель на території громади;

б) забезпечення реалізації генеральних планів та правил забудови населених пунктів територіальної громади;

в) розробка, подання на затвердження ради і реалізація програм благоустрою територій;

г) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону;

б) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону».

Управління земельною територією міської ОТГ – це складний, багатогранний і важливий процес, який на нашу думку, потребує в теоретичному плані вирішення питання про наявність у міських ОТГтакої земельної правосуб’єктності, як можливість бути суб’єктом земельно-управлінських правовідносин. Іншими словами, дане питання можна поставити й таким чином: чи наділена міська ОТГправовою можливістю здійснювати управлінські функції щодо земель у межах її території? З одного боку, якщо проаналізувати норми гл. 2 ЗК України (ст.ст. 6-171), то можна зробити висновок про те, що чинне законодавство наділяє земельно-управлінською правосуб’єктністю виключно органи влади, зокрема, ради, державні адміністрації, деякі центральні органи виконавчої влади та Кабінет Міністрів України. Оскільки міська ОТГ не є органом влади, то з цього випливає висновок про те, що вони не є суб’єктом земельно-управлінських правовідносин[142, с. 102].

Однак такий висновок є, на наш погляд, не зовсім вірним. Справа в тому, що згідно з ч. 3 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Оскільки сільські, селищні та міські ради є органами місцевого самоврядування, то й здійснювані ними управлінські функції, в тому числі й функції щодо управління землями, є, на нашу думку, самоврядними[142, с. 102].

Безперечно, зазначена вище ч. 3 ст. 140 Конституції України не містить прямого припису про те, що територіальні громади, в тому числі й міські, є суб’єктами земельно-управлінських правовідносин. Проте вона містить уточнення, згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Зокрема, ЗК України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 33 та інші) покладають здійснення низки земельно-управлінських повноважень на органи самоврядуваннятериторіальних громад[142, с. 102].

А це означає, що всі повноваження рад як органів місцевого самоврядування, крім делегованих державою (ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), є й функціями територіальної громади як суб’єкта місцевого самоврядування. І хоча відповідно до ЗК України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада, в тому числі й міська, не може здійснювати безпосередньо управлінські повноваження, це не означає, що територіальна громада не має правових важелів впливу на діяльність створених ними рад. Ми вважаємо, що територіальна громада має право втрутитися у здійснення обраною нею радою будь-якого самоврядного земельно-управлінського повноваження.

На наш погляд, правовими формами здійснення міською ОТГ земельно-управлінських повноважень можуть бути: 1) скасування рішення ради щодо здійснення самоврядного земельно-управлінського повноваження; 2) покладення на раду обов’язку щодо здійснення певного земельно-управлінського повноваження; 3) покладення на раду обов’язку щодо внесення змін у прийняте нею рішення щодо здійснення певного земельно-управлінського повноваження. Крім того, вважаємо, що міська ОТГмає бути наділена й повноваженнями щодо безпосереднього здійснення певних земельно-управлінських повноважень, наприклад, повноваженням щодо затвердження плану використання та охорони земель громади, якщо обрана нею рада з певних причин не затвердила такий план. З цією метою вважаємо доцільнимвнести до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” відповідні зміни та доповнення. Зокрема, вважаємо доцільним надання міській ОТГ права на проведення референдуму (опитування) жителів громади щодо затвердження рішення у сфері управління землями громади. Безперечно, що такі референдуми мають проводитися у крайніх випадках. Однак, керівництво та депутатський корпус рад міських ОТГповинні знати про таке право (повноваження) громади як сукупності жителів на її території[142, с. 102].

## 2.2. Правове регулювання просторового планування використання земель міських територіальних громад

Просторове планування є один із найбільш перспективних й ефективних механізмів реалізації довгострокової регіональної політики держави, спрямованої на досягнення сталого розвитку країни, що ґрунтується на збалансованому поєднанні та взаємообумовленості економічних, соціальних і екологічних складових реґіонального розвитку. Воно займає особливе місце у системі інституційно-функціонального механізму управління земельними ресурсами, будучи першочерговою сферою управлінської діяльності у формуванні комфортного життєвого середовища населення, забезпечення оптимального територіального розташування об’єктів реґіональної соціально-економічної системи та балансу поселенських аспектів та вимог екологічної безпеки.

Як зазначається у літературі, категорія просторового планування використовується в двох основних контекстах: 1) як загальний термін, що визначає систему фізичного/територіального планування землі (територіальне планування); 2) як специфічний термін, що визначає спосіб координації простору секторальної політики (просторова планово-секторальна координація) [157, с. 50]. Отже, просторове планування є ефективним інструментом багатоаспектного просторового розвитку, оскільки дає можливість «запрограмувати» не тільки поділ земельної території на окремі складові частини, що власне й забезпечує територіальне планування, а й формування належних суспільних зв’язків між людьми, що проживають на різних частинах території. Саме тому просторове планування забезпечує збалансований розвиток суспільства та навколишнього середовища на відповідній території.

В умовах децентралізації влади посилюється потреба у самоорганізаціїОТГ, в першу чергу міських, які мають більший потенціал для розвитку. Одним із напрямів такого посилення є просторове планування території міських громад.

У вітчизняній науці земельного права проблеми правової регламентації відносин у сфері територіального планування досліджували такі вчені-правознавці, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, С.В. Єлькін, В.М. Єрмоленко, І.В. Ігнатенко, Н.В. Ільків, І.І. Каракаш, Т.O. Коваленко, O.М. Ковтун, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, В.М. Правдюк, A.І. Ріпенко, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші вчені. Цими питаннями також переймались фахівці у сфері землеустрою та містобудування Ю.М. Білоконь, О.С. Дорош, Ш.І. Ібатуллін, М. Г. Ступень, А.М.Третяк та інші.

Всі дослідники єдині в тому, що просторове планування територій міст є важливим засобом забезпечення ефективного використання земельних ресурсів, оскільки більшість з них потерпають від нестачі вільних земель для використання їх для потреб забудови, рекреації тощо. Саме тому на практиці територіальні громади міст намагалися освоювати не тільки землі міста, а й землі приміських сіл та селищ. Однак, розглядаючи можливості задоволення своїх земельних потреб за рахунок приміських земель, територіальні громади міст досить часто стикаються з ситуацією, що досить дорогі приміські землі вже надані у власність та користування громадянам чи юридичним особам під індивідуальне житлове будівництво, створення позаміських котеджних містечок тощо. Така ж ситуація спостерігається і в приміських населених пунктах - селах та селищах. Будучи не в силі протистояти «забудовній стихії» жителів міст, сільські та селищні ради надають земельні ділянки в межах таких населених пунктів під житлову та дачну забудову, йдучи на «повідку» у попиту на землю. А в багатьох випадках сільські та селищні голови стають учасниками, а то й організаторами різних схем незаконного продажу земель або хоча й законного, але такого, що здійснюється без врахування інтересів територіальних громад відповідних сіл та селищ.

На нашу думку, виправити таке становище, збалансувати розвиток міст, приміських зон і сіл має саме об’єднання громад у єдине ціле – міську територіальну громаду та запровадження єдиної системи просторового планування на всю територію міської територіальної громади як єдине ціле. Просторове планування забезпечує реалізацію територіального та земельного потенціалу територіальних громад з урахуванням принципового вирішення питань розвитку, планування, забудови та іншого використання територій громади, а також сприяє встановленню оптимального правового режиму земель міських ОТГ. Саме просторове планування є запорукою ефективного використання земельних ресурсів на засадах урахування їх багатофункціональності та ролі в забезпеченні життєдіяльності суспільства як просторового базису, засобу виробництва та ключового ресурсу навколишнього природного середовища. З погляду на це, більш детально розглянемо поняття просторового планування як правової категорії.

Аналіз просторовихпланувальних систем ЄС свідчить, що у європейській практиці під просторовим плануванням розуміють суспільну політику та дії, спрямовані на розподіл видів діяльності у просторі та забезпечення зв’язків між ними. Такі політика та дії здійснюються на європейському, національному та локальному рівнях і поєднують планування землекористування та регіональну політику розвитку [348, с. 156]. Просторове планування відноситься до методів, що використовуються переважно у громадському секторі для впливу на подальший розподіл видів діяльності у просторі. Його застосовують з метою створення більш раціональної територіальної організації землекористування, забезпечення збалансованості вимог розвитку та потреб захисту довкілля та для досягнення соціальних і економічних цілей. Просторове планування охоплює заходи з координації просторових впливів на інші секторальні політики, для досягнення більш рівномірного розподілу економічного розвитку між регіонами у порівнянні з тим, що може бути створений ринковими силами, а також заходи регулювання питань використання землі та власності [348, с. 24].

Отже, на сучасному етапі суспільного розвитку просторове планування є одним із невід’ємних атрибутів управлінської діяльності розвинених країн, в яких завдяки сучасним планам і програмам стає можливим ефективне використання ресурсів усіх рівнів і видів, забезпечення якості середовища проживання, збереження культурної спадщини, задоволення потреб громади та узгодження індивідуальнихзапитів [350].

Водночас у різних країнах застосовують різні форми, методи і терміни щодо просторового (територіального) планування. Так, у Містобудівному кодексі Франції цей вид діяльності трактують як «облаштування територій», уВеликобританії – «планування міської та сільської території», у ФРН – «планувальне упорядкування території», у США – «зонування» або «планування поверхні» [85, с. 372]. Проте, незважаючи на термінологічні відмінності, мова йде про види упорядкувальних робіт, об'єктом яких є територія. Найбільш вживаними в європейських країнах є терміни «просторове планування» та «територіальне планування». Зазвичай їх використовують як синоніми. Однак Є.О. Маруняк вважає, що більш обґрунтованим і влучним є термін «просторове планування», оскільки ним позначається об’ємний вимір сукупності відносин та зв’язків між різними об’єктами, результатів їхньої взаємодії, які матеріалізуються не лише на земній поверхні, а й у просторі над та під земною поверхнею [169, с. 24]. Саме тому у літературі висловлена думка про те, що «просторове планування» є ширшим, ніж «територіальне планування» та включає його в себе [164, с. 215]. На наш погляд, такий підхід до розуміння просторового планування є обґрунтованим.

У Німеччині під просторовим (або «фізичним») плануванням розуміють загальне планувально-правове поняття, що охоплює територіальну організацію держави, земельне планування, а також перспективне планування будівництва. Відповідно, його метою є організація та розвиток певних регіонів згідно з елементарними аспектами людського існування, такими як домогосподарство, робота, освіта, постачання, відпочинок і транспорт [158, с. 66]. У свою чергу, в Польщі «планування території» розглядається як діяльність, яка полягає у визначенні цільового призначення території, засад її використання на підставі встановленого порядку планування і збалансованого розвитку територій як основи цієї діяльності [63]. В Австрії, Швейцарії та Нідерландах під просторовим плануванням розуміють інтегральний процес планування, що об'єднує галузі економіки, соціальної сфери і стану навколишнього природного середовища в територіальному вимірі. В Італії та Іспанії просторове планування складає частину економічного планування і є тісно пов'язаним з розвитком територій цих країн. Нарешті у Великобританії, Швеції, Фінляндії територіальне планування зосереджується, головним чином, на комплексі проблем регіонів [67].

Складовими елементами просторового планування є містобудівне та ландшафтне планування. Перше застосовується для діяльності, спрямованої на прийняття рішень з просторового розвитку в межах міст та інших поселень, друге – для рішень щодо трансформації ландшафтів [151, с. 124].

Для країн ЄС базовими стратегічними документами, що визначають основні виклики, пріоритети та механізми просторового розвитку, є “Європейська хартія регіонального / просторового планування”(Торремоліноська Хартія),прийнята на 6-й Сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування, 19-20 травня 1983 р. в Торремоліносі [69],“Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту”, прийняті на 12-й Сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування, 7-8 вересня 2000 р. в Ганновері [106]та “Територіальний порядок денний ЄС 2020”, прийнятий на неформальній зустрічі міністрів, відповідальних за регіональне планування, 19 травня 2011 р. в Угорщині[355]. Згідно з цими документами, врахування національної специфіки країн-членів ЄС здійснюється через розроблення національних концепцій просторового розвитку.

Просторовий підхід у територіальному плануванні землекористування орієнтує на високий рівень комплексності не тільки оцінок, а й методів управління процесами перерозподілу земельних ресурсів, які суттєво відрізняються від сформованих традиційних підходів. Сутність його полягає в тому, що він об’єднує два важливих елементи – територіальне планування землекористування та планування відносин сталого розвитку, які взаємодіють між собою через екологічні, економічні та соціальні механізми впорядкування життєдіяльності людини, що максимально забезпечує охоплення процесів господарського використання земельних ресурсів, досягаючи за рахунок цього планованого підвищення якості управління землекористуванням та, відповідно, значного організаційно-економічного та соціального ефекту розвитку територій, які є об’єктом просторового планування [151, с. 124].

Таким чином, в європейських країнах **просторове (територіальне) планування** розглядається як сукупність дій, пов'язаних з підготовкою рішень по розміщенню населення, різних видів діяльності та об'єктів на територіях різного масштабу – від поселень та їх частин до груп країн або регіонів. За допомогою просторового планування органи місцевого самоврядування та виконавчої влади вирішують питання організації всього підпорядкованого їм простору в цілому, а також розвитку землекористування (регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами) у поєднанні з основними напрямами економічного росту, міграцією населення, вимогами охорони довкілля, поліпшення соціальної інфраструктури [151, с. 124].

В Україні система просторового (територіального) планування перебуває у зародковому стані. Вона формується у протиборстві двох планувальних систем – землевпорядного та містобудівного планування, які склалися під впливом ряду факторів і відображають в основному відомчі інтереси органів влади, які опікуються, з одного боку, управлінням землями, а з іншого – здійснюють керівництво архітектурним плануванням та забудовою територій. Тому просторове планування в європейському значенні, яке включаєоптимальну організацію простору (території) з урахуванням його особливостей, характеристик, зв’язків і часових параметрів, в Україні ще не сформувалося.

Водночас у вітчизняній правовій літературі має місце визначення поняття «територіальне планування», яке разом з розробкою та затвердженням програм використання земель (державних, регіональних) і природно-сільськогосподарським районуванням (зонуванням) є складовими плануванням використання та охорони земель. Під останнім автори підручника “Земельное право Украины”, виданого за редакцією О.О. Погрібного та І.І Каракаша (2002 р.), розуміють діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також в прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень [86, с. 423]. Отже, на думку авторів, планування використання земель включає територіальне планування і єдіяльністю органів влади і місцевого самоврядування щодо формування «перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів», але з врахуванням усіх інших особливостей певних територій.

На думку М. Федорченка,виходячи з реалій нашої країни,просторове планування слід розглядати як регламентоване законодавством України планування територій, здійснюване в контексті масштабної містобудівної діяльності із дотриманням правового режиму земель, атмосферного повітря, вод, надр, флори і фауни, визначеного відповідними актами законодавства України [330]. Отже, автор розглядає просторове планування як планування територій, яке спрямоване на вирішення містобудівних проблем та проблем правової охорони природних ресурсів на відповідній території.

Аналогічну позицію щодо розуміння просторового планування поділяє й І.В. Ігнатенко. Вона по суті зводить його до планування використання земель, яке розуміє як цілеспрямовану діяльність виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання з забезпечення збалансованого розвитку і використання території на основі врахування суспільних цінностей і властивостей землі, узгодження інтересів учасників процесу, їх залучення до прийняття відповідних рішень [96, с. 24].

Водночас у літературі до завдань планування використання та охорони земель відносять також визначення довгострокової перспективи розвитку певної території на основі екологічних, соціально-економічних програм і затвердженої у встановленому порядку землевпорядної, містобудівної, природоохоронної та іншої документації, а також забезпечення раціонального використання та охорони земель [310, с. 50].

Таким чином,аналіз наведених точок зору вітчизняних правознавців щодо просторового планування дає підстави для висновку про те, що в сучасній науці земельного права України його однозначне доктринальне розуміння та визначення ще не сформувалося. По-перше, більшість дослідників пов’язують його з традиційним площинним плануванням використання земної поверхні для задоволення містобудівних й інших потреб життєдіяльності суспільства та ідентифікують його або як планування використання земель, де основним об’єктом планувальної діяльності є земля, або як територіальне планування, де об’єктом планувальної діяльності виступає земля та інші природні ресурси. По-друге, вони розглядають планування використання (та охорони) земель як діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування традиційно, у світлі радянської спадщини, ставлячи на перше місце органи державної влади, і тільки на друге – органи місцевого самоврядування. По-третє, крім органів влади, в літературі до суб’єктів планувальної діяльності у сфері земельних ресурсів відносять і суб’єктів господарської діяльності.

Проте маємо зазначити, що доктринальне розуміння планування використання земель сформувалося на основі розвитку законодавства України у цій сфері та відображає його зміст.

У чинному законодавстві діяльність з територіального (просторового) планування розвитку територій має кілька визначень. Зокрема, в ст.1 Закону України “Про основи містобудування” планування, забудова та інше використання територій визнається складовою частиною містобудування, яке в свою чергу розглядається як цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної і транспортноїінфраструктури [271].

У п. 1 ст. 2 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”надається визначення поняття планування і забудови територій як діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб щодо: 1) прогнозування розвитку територій; 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; 7) розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів; 8) реконструкцію існуючої забудови та територій; 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; 11) проведення моніторингу забудови; 12) ведення містобудівного кадастру; 13) здійснення контролю у сфері містобудування [279]. Як бачимо, дане законодавче визначення є дещо еклектичним, оскільки включає як цілі планування і забудови територій (наприклад, забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій) та засоби їх здійснення (наприклад, ведення моніторингу забудови, містобудівного кадастру, здійснення контролю у сфері містобудування).

За чинним законодавством України, діяльність у сфері планування території у нашій країні регулюється Конституцією України, Земельним кодексом України, законами України “Про Генеральну схему планування території України”, “Про основи містобудування”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про землеустрій”, “Про архітектурну діяльність”, “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду”, “Про охорону культурної спадщини”, “Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування”, “Про доступ до публічної інформації” та іншими нормативно-правовими актами, а також державними будівельними нормами, нормативними документами тощо [151, с. 125].

Основним законодавчим актом, що найбільш повно та ґрунтовно визначає правові й організаційні основи територіального планування, є Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” [279], який визначає три рівні такого планування: державний, регіональний та місцевий. На державному рівні планування територій здійснюється шляхом розроблення Генеральної схеми планування території Україні,схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них. На регіональному рівні таке планування реалізується шляхом прийняттясхеми планування території АР Крим, областей і районів. Нарешті, на місцевому територіальне планування передбачає розробку генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальні плани територій[32, с. 126-127]. Таким чином, за чинним законодавством України територіальне планування здійснюється відповідно до традицій планово-адміністративної економіки радянського періоду, тобто «зверху-до низу»: спочатку затверджується Генеральна схема територіального планування в Україні, потім на її основі затверджуютьсясхеми планування території АР Крим, областей і районів. Нарешті, завершується процес територіального планування в нашій країні прийняттям генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій та детальні плани територій. Причому планувальний документ вищого рівня є основою для складення планувального документа нижчого рівня.

Планування територій здійснюється відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, згідно з п.1 ст.6 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [279] управління у сфері містобудівної діяльності здійснюєтьсяВерховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральниморганом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики усфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізуєдержавну політику з питань державного архітектурно-будівельногоконтролю, іншими уповноваженими органами містобудування таархітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 3 ст. 8 зазначеного Закону, рішення з питань планування та забудови територій, приймаються сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, обласними радами, Київською міською державною адміністрацією в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [265] також передбачаєвиключну компетенцію відповідного органу місцевого самоврядування(сільської, селищної, міської ради) на пленарних засіданнях радизатверджувати містобудівну документацію на територію, що знаходиться вїх юрисдикції (п. 42 ст. 26). А серед повноважень районних і обласних рад(ст. 43) затвердження містобудівної документації відсутнє. Зазначенотільки, що районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати напленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншимизаконами.

Водночас Закон України “Про основи містобудування” [271]містить інший підхід до визначення суб’єктного складу територіального планування. У ст. 11 цього Закону зазначено, що до компетенції обласних і районних рад у сферімістобудування належить забезпечення розроблення та затвердження схемпланування територій, а до компетенції обласних рад включене ще й затвердження відповідної містобудівної документації, характер чи вид (зміст) якої Законом не визначається.При цьому в ст. 12 цього ж Закону міститься перелік повноважень сільських,селищних, міських рад у сфері містобудування, серед яких є затвердженнягенеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, а завідсутності затверджених планів зонування територій – детальних планівтериторій. Таким чином, можна припустити, що на долю компетенціїобласної ради, яка згадується в ст. 11, залишається затвердження схемпланування територій на державному та регіональному рівні. Але цепротирічить ст. 11, 12, 14 Закону України “Про регулювання містобудівноїдіяльності” [279], в яких зазначено, що Генеральна схема планування територіїУкраїни розробляється та затверджується відповідно до закону; схемипланування окремих частин території розробляються за рішенням КабінетуМіністрів України, а їх замовниками та органами, що затверджують цюдокументацію, є відповідні обласні ради; схема планування території області,району розробляється за рішенням відповідно обласної або районної ради ізатверджується нею.

Така ж колізія існує і щодо повноважень місцевих державних адміністрацій. Так, зокрема,в ст. 29Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [267]передбачена можливість здійснення місцевими державними адміністраціямиповноважень, делегованих їм обласними і районними радами в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування вУкраїні” [265]. Однак ця стаття не містить повноважень щодо містобудівноїдокументації. В той же час ст.13 Закону України “Про основи містобудування” [271] відносить до компетенції місцевих державних адміністрацій у сферімістобудування прийняття рішень щодо планування територій навідповідному рівні.Є також колізія між ст. 10 та ст. 33 Закону України “Прорегулювання містобудівної діяльності”: п. 4 ст. 10 говорить про те, що за рішенням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування для розроблення плану зонування, детального плану території крім коштів державного та місцевих бюджетів можуть залучатись кошти з інших джерел, не заборонених законом, за умови виконання функцій замовника відповідниморганом місцевого самоврядування; а з п.п. 2, 3 ст. 33 випливає, що функціїзамовника детального плану території окремої земельної ділянки можевиконувати її власник (користувач).Таким чином, колізія приписів законодавства щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні містобудівної діяльності виступають передумовою для вчинення правопорушень у цій сфері.

Ключовою особливістю правового забезпечення територіального планування в Україні є характер планувальної документації у даній сфері. В Україні планування територій здійснюється шляхом розроблення містобудівної документації, яка включає текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій, та землевпорядної документації, вимоги до формування якої встановлені ЗК України та Законом України “Про землеустрій”.

Згідно з ст. 17 Закону України “Про основи містобудування” [271],містобудівна документація є основою для:вирішення питань раціонального використання територій,регулювання розселення;підготовки обґрунтованих пропозицій щодо встановлення та змінимеж населених пунктів; підготовки вихідних даних для розробки землевпорядноїдокументації;вирішення питань щодо розташування та проектування новогобудівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітальногоремонту об'єктів містобудування та упорядкування територій;вирішення питань щодо вилучення (викупу), передачі (надання)земельних ділянок у власність чи користування громадян та юридичних осіб. Таким чином, рішення містобудівної документації мають передувати та лежати в основі прийняття рішень щодо розпорядження земельними ресурсами, які є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 1 ст. 17 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [279], на місцевому рівні основним видом містобудівної документації, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, є генеральний план населеного пункту, який розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів (п. 1 ст. 17 цього ж Закону). Цей документ містить життєво важливу інформацію про населений пункт, оскільки є основним видом мiстобудiвної документації з планування території населеного пункту, призначеним для обґрунтування (розроблення та реалізації) довгострокової політики органу місцевого самоврядування в питаннях використання i забудови території.

Як зазначає В.І. Андрейцев, генеральний план міста, селища є головним земельно-містобудівним документом, який визначає принципове вирішення питань щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [9, с. 361]. Зокрема, він встановлює в інтересах населення та з урахуванням державних завдань напрямки й межі територіального розвитку населеного пункту, функціональне призначення та будівельне зонування території, містить принципові рішення щодо розміщення об’єктів загальноміського або загальноселищного значення, організації вулично-дорожньої мережі й дорожнього руху, інженерного обладнання, інженерної підготовки й благоустрою, захисту території від небезпечних природних i техногенних процесів, охорони природи та історико-культурної спадщини, черговості освоєння території. Рішення про розроблення та затвердження генерального плану населеного пункту приймають відповідна сільська, селищна та міська рада (п. 6, п. 10 ст. 17 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Таким чином, з наведеноговипливає висновок про те, що генеральні плани міста, сіл іселищ є основними документами правового регулювання планування території міської територіальної громади. Поряд з цим є певні проблеми щодо планування всієї (як одного цілого) території громади, оскільки сьогодні не передбачено такого виду містобудівної документації як генеральний план території міської територіальної громади. Разом з тим, ст. 12 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [279] допускає підготовку такого виду містобудівної документації, як схема планування частини території району. Такою частиною території району і може бути міська територіальна громада. Проте при цьому замовником на розробку схеми планування території міської територіальної громади як частини району виступає районна рада, а не рада ОТГ, що значно ускладнює цей процес та, головне, передає планування в «чужі руки».

Тому, на нашу думку, планування територій міських ОТГ, оскільки до їх складу входять як території населених пунктів, так і території поза їх межами, потребує дещо інших інструментів планування. Насамперед, при здійсненні планування розвитку їх територій та містобудівної діяльності, як зазначають автори навчального посібника “Ресурсне забезпечення об’єднаної територіальної громади та її маркетинг”, мають бути забезпечені: 1) розробка містобудівної документації, проектів конкретних об’єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил; 2) розміщення і будівництво об’єктів відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об’єктів; 3) раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок; 4) охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру населених пунктів; 5) урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій; 6) урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місцезнаходження будівництва; 7) інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення містобудівних об’єктів; 8) участь громадян, об’єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об’єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій; 10) захист прав громадян та громадських організацій згідно іззаконодавством [29, с. 12-13].

Крім того, міські ОТГпри здійсненні планування своїх територій мають бути наділені правом та можливістю впливати на процес територіального планування [141, с. 183], зокрема: 1) одержувати інформацію про планування територій міської територіальної громади та її можливі наслідки; 2) подавати пропозиції і зауваження до схем планування територій; 3) брати участь у обговоренні схем планування територій, у тому числі з планування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць.

Водночас 21 квітня 2017 р. у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (№ 6403), який прийнятий у першому читанні. Цим законопроектом вперше в історії законодавства України пропонується вести поняття «просторове планування». У п. 11 ст. 1 даного законопроекту просторове планування визначається як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень [239].

Таким чином, проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” пропонується ввести у законодавство України принципово нове визначення діяльності, яка традиційно позначається як діяльність щодо планування використання земель або діяльність щодо територіального планування. Так, по-перше, з введенням терміну «просторове планування» законодавець має намір сфокусувати таку діяльність не на двовимірному площинному плануванні, а на тривимірному просторовому плануванні. По-друге, просторове планування в законопроекті визначається як діяльність в першу чергу органів місцевого самоврядування та, в другу чергу, як діяльність органів державної влади. По-третє, метою просторового планування законопроект визначає забезпечення всього «циклу» життєдіяльності людини у просторі відповідної території, включаючи й визначення місць «для розселення, місць застосування праці, відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів». Тоді як метою планування використання земель або територіального планування законодавство України визначає, головним чином, забудову земель, охорону земель та інших природних ресурсів. По-четверте, запропоноване в законопроекті поняття просторового планування спрямоване на вирішення ще однієї важливої проблеми – проблеми зняття протиріччя між землевпорядним та містобудівним проектуванням. Так, з запропонованого у законопроекті визначення просторового планування випливає, що результати діяльності щодо просторового планування мають фіксуватися у «документації з просторового планування», а не у містобудівній і землевпорядній документаціях, як це має місце за чинним законодавством України.

Ми в цілому підтримуємо викладений у законопроекті від 21 квітня 2017 р. № 6403 підхід законодавця щодо внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [279], яким пропонується запровадити такий новий вид містобудівної документації (документації з просторового планування територій), як плани ОТГ, повноваження затверджувати які пропонується надати радам міських, селищних та сільських ОТГ, а також закріпити на рівні закону, що саме має включати текстова та графічна частини документації з просторового планування територій, складовою частиною якої мають стати генеральні плани міст та інших населених пунктів [151, с.  127].

Однак, на нашу думку, реалізована у зазначеному законопроекті ідея щодо наділення рад міських та інших ОТГ повноваженням затверджувати документацію з просторового планування територій таких громад не дасть очікуваного ефекту, якщо воно не буде супроводжуватися реформуванням усієї системи просторового планування в Україні, яка включає Генеральну схему планування території України, схеми планування територій Автономної Республіки Крим, областей та районів, а також генеральні плани міст та інших населених пунктів. Як відомо, система планування території в Україні побудована за принципом «зверху-до низу», за якого основним планувальним документом є Генеральна схема планування території України, далі йдуть схеми Автономної Республіки Крим, областей і районів і завершується генеральними планами населених пунктів. У такій же послідовності визначається і юридичне значення зазначеної планувальної документації. Так, у ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” зазначається, що схеми планування території на регіональному рівні являють собою планувальну документацію, яка розробляється у розвиток Генеральної схеми планування території України та визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин.

Водночас реалізація принципу повноти, повсюдності та субсидіарності місцевого самоврядування передбачає, що органи місцевого самоврядування наділяються всією повнотою повноважень, які необхідні для вирішення всіх питань місцевого життя, крім питань, які вони не мають можливості вирішувати і які передаються на вирішення органів державної влади. Однак реалізація зазначених принципів у законодавстві про земельні повноваження ОТГ та їх рад означає, що всі положення затвердженої радою документації з просторового планування, по-перше, не повинні мати меншу юридичну силу, ніж відповідні положення схем планування територій областей, районів та Генеральної схеми планування території України, та, по-друге, затверджена радою ОТГ документація з просторового планування має служити основою для розробки та затвердження більшості положень документації з просторового планування для районів, областей та країни в цілому. Більше того, виходячи з логіки реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади, ми вважаємо, що документація з просторового планування для районів, областей та країни в цілому за своїм змістом не повинна копіювати зміст документації з просторового планування територіальних громад. На нашу думку, у документації з просторового планування для районів, областей та країни в цілому мають встановлюватися лише ті показники використання земель та інших природних ресурсів, досягнення яких становитиме предмет управлінської діяльності органів державної влади (наприклад, мінімальний рівень заліснення території, площа об’єктів природно-заповідного фонду, нормативи оптимального співвідношення земельних угідь тощо). І навпаки: встановлення всіх показників стану земельних та інших природних ресурсів, які характеризують місцеве життя територіальних громад (площа земель житлової та громадської забудови, земель під рекреаційними, промисловими, транспортними об’єктами тощо), має відноситись до виключної компетенції рад міських та інших територіальних громад.

Разом з тим, слід погодитись з висловленою у літературі думкою про те, що «планування території кожного населеного пункту має розглядатись як безперервний процес, побудований на принципах «зворотного зв’язку», діалогу «міська влада-громада», неухильного додержання управлінської схеми «суб’єкт управління – об’єкт управління – суб’єкт». Саме налагодження зворотного зв’язку між міською владою і громадою дасть змогу вдосконалити систему міського містобудівного і земельного менеджменту, що стане належним способом недопущення прийняття необґрунтованих управлінських рішень у цій сфері» [292, с. 167]. Проте варто наголосити, що громада, як і рада міської ОТГ, має визнаватися не об’єктом, а суб’єктом зазначеної управлінської діяльності.

У цілому вважаємо, що документація з просторового планування територій територіальних громад має визначати комплексний просторовий розвиток населених пунктів міської територіальної громади та земель за межами міст як єдиної системи розселення, функціональне призначення території, організацію інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, охорони навколишнього природного середовища. Важливо також щоб вона встановлювала послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території. Рішення про її розроблення та затвердження доцільно покласти виключно на раду міської ОТГ.Таким чином,документація з просторового планування маєохоплювати всю територію громади (як в межах так і за межами населених пунктів) та відображати не лише поточну ситуацію, а й задавати стратегічний напрям її розвитку [151, с. 127].

Зокрема, завдяки запропонованим планувальним інструментам міська ОТГзможе чітко визначити цільове призначення та режим використання земельних масивів, які можна буде надавати на певних умовах зацікавленим громадянам чи юридичним особам. Крім того, наявність земельних ділянок із визначеним цільовим призначенням (для здійснення підприємницької діяльності, ведення садівництва чи товарного сільськогосподарського виробництва) стане гарантією для потенційного інвестора, що його ініціатива не не буде марною.Нарешті, за потреби на основі генерального плану виконавчі органи міських ОТГзможуть замовляти розробку і генеральних планів окремих населених пунктів, що входять до складу територій таких громад. Слід зауважити, що розробка планів ОТГ коштуватиме дешевше, ніж розробка генеральних планів окремо для кожного населеного пункту громади.

Що стосується землевпорядної документації як засобу здійснення територіального планування, то вона має розроблятися в рамках підготовки планувальної документації, передбаченої ЗК України. Так, ст. 39 цього Кодексу передбачено необхідність розробки плану земельно-господарського устрою. Агл. 30 ЗК України (Планування використання земель) вимагає розробку загальнодержавних програм використання та охорони земель, призначених для забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони (ст. 177), регіональних програм використання та охорони земель (ст. 178) та природно-сільськогосподарське районування земель (ст. 179) та зонування земель (ст. 180). Крім того, Законом України “Про благоустрій населених пунктів” передбачено прийняття правил благоустрою території населеного пункту, які, як і містобудівна документація, також включають текстову та графічну частини [77].

Однак, як показує практика, навіть у такому великому місті як Одеса план земельно-господарського устрою не розроблявся. Відсутні також будь-які проекти землеустрою щодо впорядкування території міста. Це свідчить, як слушно підкреслює А.І. Ріпенко, про «…відсутність єдиного законодавчого підходу до правового регулювання питань планування територій на рівні окремого міста у відповідній містобудівній і землевпорядній документації, а також документації з питань благоустрою. Указані види документації у містах в багатьох питаннях «дублюють» один одного й здебільшого спрямовані на вирішення одних і тих самих завдань» [290, с. 165].

Крім того, землевпорядна документація практично немає планувального характеру. Адже за час земельної реформи землеустрій в Україні практично втратив прогностичне та інше науково-технічне значення. Тому, як зазначається у літературі, «…навіть повна забезпеченість планувальною землевпорядною документацією (схемами землеустрою) не стає запорукою їх реального впровадження під час регулювання земельних відносин, в тому числі під час встановлення та зміни цільового призначення земель» [167, с. 11].

Водночас ми вважаємо, що можливості землеустрою як ефективного інструменту межування земель не варто виключати із механізму планувальних дій у сфері використання територій міських та інших територіальних громад. У зв’язку з цим заслуговує на підтримку проект Закону України від 21 квітня 2017 р. № 6403 “Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” [239], яким пропонується ввести у законодавство новий вид планувальної документації – документацію з просторового планування територій, яка має ввібрати в себе переваги містобудівної та землевпорядної документації. Таке поєднання є передумовою для переходу від двовимірного територіального планування до тривимірного просторового планування розвитку міських та інших ОТГ.

Різновидом територіального планування є зонування земель. Чинне земельне законодавство України передбачає два види зонування земель: зонування земель у межах населених пунктів (ст. 180 ЗК України) та зонування (природно-сільськогосподарське районування) земель за їх межами (ст. 179 ЗК України).

Маємо зазначити, що в Україні не сформована система повноцінного зонування земель, оскільки до цього часу є чинними і застосовуються на практиці сформовані ще у радянські часи правові приписи щодо цільового використання земель. Однак, паралельно у законодавстві з’являються правові норми, які запроваджують принаймні певні елементи зонування земель або зонінгу. Так, згідно з ст. 180 ЗК Україні зонування земель здійснюється у межах населених пунктів та полягає у встановленні вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до закону. Деякі положення зонування земель у містах та інших населених пунктах втілені у Законі України “Про регулювання містобудівної діяльності”. Зокрема, відповідно до ст. 1 цього Закону план зонування території (зонінг) є містобудівною документацією, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. А у ст. 18 цього ж Закону встановлено, що план зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Цей план встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації.

Зонування земель, розташованих за межами населених пунктів, визначається як природно-сільськогосподарське районування земель. Його здійснення регулюється ЗК України [77], Законом України “Про охорону земель” [273], постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель” [255] та деякими іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з ст. 179 ЗК України, природно-сільськогосподарське районування земель являє собою поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, які мають певні риси з функціональними зонами у містах. Водночас у цій же статті встановлено, що природно-сільськогосподарське районування земель є основою для оцінки земель і розроблення землевпорядної документації щодо використання та охорони земель. А використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування.За результатами робіт з районування (зонування) земель складаються схеми (карти), на яких відображаються дані щодо еколого-економічного, протиерозійного та екологічного стану земель та грунтів.

Отже, спільним між природно-сільськогосподарським районуванням земель та зонуванням територій населених пунктів є те, що вони передбачають поділ відповідної території (зони) за критерієм їх придатності для певного використання. Натомість істотна відмінність між цими двома інститутами полягає у тому, що природно-сільськогосподарське районування земель використовується як інструмент територіального планування земель сільськогосподарського призначення, яке виключає їх забудову (крім зведення сільськогосподарських будівель і споруд), тоді як зонування територій міст та інших населених пунктів переслідує мету здійснення територіального планування, насамперед для потреб житлової, транспортної, промислової, рекреаційної та іншої забудови земель.

У правовій науці зонування земель розглядається як поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення в них певних обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови [153, с. 50].

За визначенням А.М. Мірошниченка та Р.І. Марусенка, зонуванняздійснюється у межах населених пунктів встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон [181].

А.І. Ріпенко розглядає зонування земель (територій) в контексті запровадження принципів «просторового планування», що тісно пов’язане із застосуванням «ландшафтного підходу» до регулювання земельних відносин [291, с.10].

На думку Є.О. Іванової, зонування території міст встановлює саме дозволене використання земельних ділянок у містах, і його слід розглядати як процес та результат виділення частин території міста з визначеними видами та обмеженнями їх використання, функціональним призначенням, параметрами використання та зміни земельних ділянок при здійсненні містобудівної діяльності [95, с. 78].

Крім того, зонування території міста слід розглядати як основу для визначення містобудівної цінності земельних ділянок, у тому числі з точки зору інвестиційної привабливості [177, с. 4]. Воно також дозволяє забезпечити сприятливі умови проживання населення, у тому числі обмежити шкідливий вплив господарської та іншої діяльності на навколишнє середовище, забезпечити раціональне використання території міста в інтересах сучасного та майбутнього поколінь.

Правовими засобами встановлення призначення територій у ході зонування є встановлення: функціональних зон; установлення зон з особливими умовами використання територій; зон планованого розміщення об'єктівтів капітального будівництва для суспільних потреб, організаційними заходами з реалізації яких є резервування і вилучення земельних ділянок.

Поділ земель населених пунктів на різні зони здійснюється відповідно до ДБНБ.2.2-12:2018[62] та інших нормативно-правових актів[249; 272].Їх аналіз дає підстави виділити наступні зони: сельбищна зона або зона житлової забудови; зона громадської забудови; виробнича або промислова зона; санітарна зона (зелені захисні насадження навколо виробничої зони); рекреаційна зона (пляжі, парки, розважальні заклади, атракціони); комунально-складська зона (комунальна інфраструктура); природоохоронна зона (об’єкти природно-заповідного фонду); оздоровча зона (зона курортів та лікувально-оздоровчих територій); зона зовнішнього транспорту (залізничні станції, колії, автовокзали, тощо); історико-культурна зона (пам’ятки історії та культури); зелена зона навколо населених пунктів (ліси навколо населених пунктів); приміська зона (не входить до населеного пункту, слугує резервом господарського розвитку населеного пункту) тощо. В літературі пропонують виділяти ще й такі зони як історичний центр, спеціальна зона (для розміщення кладовищ), зони для розміщення сільськогосподарських підприємств [222, с. 15].

Зонування території населених пунктів також регулюється місцевими правилами забудови, якими встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Слід відмітити, що перший в історії правовий акт щодо зонування території був прийнятий в 1916 р. муніципалітетом м. Нью-Йорк (США). Його прийняття було вимушеною реакцією властей міста на нестримну стихійну, малоконтрольовану забудову міського району Нижній Манхеттен. Цим актом були введені в дію цілий ряд правил забудови міської території, завдяки яким вдалося значно упорядкувати розвиток міста. Приклад, поданий міськими властями Нью-Йорка, був підхоплений іншими містами США і набув поширення в інших країнах світу. В сучасних умовах зонування території є ефективним інструментом формування міського ландшафту та створення обличчя міста. Так, згідно зонінгових правил Нью-Йорка, територія міста поділяється на три основні зони: житлову, комерційну і промислову. Ці зони в свою чергу діляться на 21 зонінговий район: 10 житлових, 8 комерційних та 3 промислових. Нарешті для кожного зонінгового району встановлені: дозволені способи використання території; дозволений розмір будівлі у співвідношенні з розміром земельної ділянки; число житлових одиниць (кімнат), які дозволено побудувати на земельній ділянці; відстань між будинком і вулицею; відстань між будинком і межею земельної ділянки; кількісць місць для паркування автомобілів та інші вимоги. Затверджений повноважним органом міського самоуправління зонінговий акт є офіційним документом, який визначає права власників земельних ділянок щодо їх використання, в першу чергу для потреб забудови. За загальним правилом, для того щоб з’ясувати, що можна побудувати на земельній ділянці, її власникові необхідно встановити, до якої зони та зонінгового району вона належить, а також ознайомитись з правилами та обмеженнями, передбаченими зонінговим актом відповідного населеного пункту [356].

Таким чином, зонування обумовлює поділ земель у межах населеного пункту на окремі зони (групи земельних ділянок) з урахуванням їх цільового призначення, від якого залежить встановлення правового режиму використання цих земель, а отже і обсяг прав та обов'язків землевласника або землекористувача, пов’язаний з використанням належних їм ділянок. При цьому цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а для групи суміжних земельнихділянок, які створюють функціональну зону. Тому кожна зона має певне загальне цільове призначення земельних ділянок, які її складають, а також певний набір правилдозволеного використання земельних ділянок.

У доктрині земельного права України багато дослідників вбачають у зонуванні земель альтернативу таким традиційним інститутам як інститут поділу земель на категорії та інститут цільового призначення земель. Водночас у літературі відсутня єдина думка щодо оцінки такої перспективи. Загалом можна прослідити два основні підходи щодо запровадження інституту зонування земель у земельне законодавство України.

Перший з таких підходів обґрунтований у працях А.М. Мірошниченка,В.М. Правдюка та Р.І. Марусенка. Так, А.М. Мірошниченко вважає, що зонування можна розглядати як альтернативу принципу встановлення цільового призначення земель, який є несумісним з умовами ринкової економіки, з повноваженнями власника розпоряджатися земельною ділянкою. Тому, на його думку, в майбутньому цільове призначення земельних ділянок потрібно замінити іншими засобами регулювання земельних відносин між суб’єктами, які передбачають крім приписів і заборон, інші засоби використання економіко-правового механізмів регулювання та стимулювання [180, с. 327]. У свою чергу В.М. Правдюк зазначає, що містобудівне зонування та поділ земель за цільовим призначенням є двома різними інститутами двох окремих галузей законодавства: земельного (поділ земель за цільовим призначенням) та містобудівного (зонування), що різняться за метою створення, предметом та способами реалізації. Тому будь-яка спроба об’єднати чи ієрархічно упорядкувати ці два інститути виявиться неефективним [219, с. 178]. Р.І. Марусенко також вказує, що запровадження зонування земель можливе, але тільки системно, шляхом заміни існуючої системи, адже значна кількість земельно-правових нормативних актів буквально «пронизана» принципом цільового використання земель, на зміну якому може претендувати зонування [170, с. 44].

Другий підхід представлений у наукових роботах В.В. Носіка,В.М. Єрмоленка,П.Ф. Кулинича та деяких інших вчених. Так, В.В. Носік також звертає увагу на те, що українська земельно-правова наука продовжує використовувати і оперувати поняттями та категоріями радянського земельного права, до яких відносить поділ земель за категоріями відповідно до цільового призначення, та вказує на абсолютизацію принципу цільового використання земель [221, с. 632]. Вченийнаголошує, що поділ земель на чітко визначену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди у здійсненні громадянами та юридичними особами суб’єктивних земельних прав [201, с. 169].Т.О. Коваленко також підкреслює, що однією зі специфічних ознак землі є багатофункціональність її використання як об’єкта земельних правовідносин, яка фактично нівелюється успадкованим із радянських часів принципом цільового використання земель, законодавче регулювання якого характеризується значними колізіями, прогалинами та іншими дефектами правового регулювання [113, с. 123]. Водночас В.В. Носік зазначає, що зміна правових форм і методів регулювання земельних відносин у сучасних умовах не означає повної відмови від поділу земель на відповідні категорії. Адже поділ земель на категорії відіграє важливу роль для ведення державного земельного кадастру і створення необхідної земельно-інформаційної системи [201, с. 175-176].

На думку В.М. Єрмоленка, в підґрунтя поділу земель за категоріями варто покласти принцип раціональності природокористування, а цільове призначення землі доцільно замінити принципом зонування, який набуває все більшого поширення в розвинених зарубіжних країнах [73, с. 28]. П.Ф. Кулинич також вважає, що при запровадженні зонування земель доцільним буде скасування ст. 20 та ст. 21 ЗК України, в яких закріплені основні положення інституту цільового призначення земельних ділянок [152, с. 75].

Ми вважаємо, що поділ земель на категорії може становити перепону у здійсненні громадянами та юридичними особами земельних прав лише за умови збереження системи встановлення індивідуального цільового призначення для кожної земельної ділянки. Водночас поділ земель на категорії не виключає застосування правового механізму зонування земель як засобу просторового планування, а навпаки: за умови збереження поділу земель на категорії механізм зонування земель буде більш ефективним інструментом просторового планування в Україні.

Слід відмітити, що існуюча система правового регулювання територіального планування, включаючи й зонування земель, спрямована на створення окремої планувальної документації на землі міст й інших населених пунктів та на землі за їх межами. Водночас формування міських та інших ОТГ спричиняє появу у практиці просторового (територіального) планування нового фізичного об’єкту – території ОТГ, яка є єдиним об’єктом управління. Відповідно перед наукою земельного права України постає завдання забезпечення не тільки фізичної, а й юридичної єдності території ОТГ як об’єкта управління, в тому числі й об’єкта територіального та просторового планування.

На наш погляд, вирішення даного завдання шляхом поширення містобудівного зонування на землі за межами населених пунктів, а тим більше природно-сільськогосподарського районування – на землі міст та інших населених пунктів не є можливим через їх дуже глибоку спеціалізацію на вирішенні відповідно проблем забудови й інших містобудівних проблем та проблем раціональної організації територій сільськогосподарських земель. Тому для забезпечення потреб розвитку міських та інших ОТГ потрібно створити нову систему просторового планування, складовою якої має стати й система зонування земель.

В основу нової системи просторового планування доцільно покласти поділ ОТГ на два основні види: міські та сільські. А селищні ОТГможуть розглядатися як перехідна форма від сільської до міської ОТГ. При цьому ключовою особливістю просторового планування в міських ОТГмає стати містобудівна спрямованість планувальної документації громади, а в сільських ОТГ– сільськогосподарська спрямованість використання земель та інших ресурсів громади. На наш погляд, зазначені відмінності просторової планувальної документації міських та сільських ОТГдоцільно закріпити у правових нормах, спрямованих на забезпечення зонування територій громад.

Одним із результатів створення нової системи просторового планування має стати підготовка планувальної документації, яка охоплює територію всієї міської ОТГ. У зв’язку з цим уявляється доцільним доповнити гл. 30 ЗК України (Планування використання земель) ст. 178-1 «Програми використання та охорони земель міських та інших територіальних громад», в якій потрібно визначити види та зміст просторової планувальної документації окремо для міських, селищних та сільських територіальних громад. Крім того, потребуватимуть внесення відповідних змін і доповнень й інші статті цієї глави Кодексу.

Таким чином, на основі вищевикладеного ми вважаємо, що під просторовим плануванням як функцією міської ОТГслід розуміти сукупність заснованих на нормах права дій органів самоврядування громади, а в деяких випадках і самої громади щодо організації всього підпорядкованого їй простору та його окремих частин з метою забезпечення збалансованого розвитку земельних та інших природних ресурсівта визначення на цій основі територій для розселення, місць застосування праці,відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів життєдіяльності населення громади шляхом розроблення, затвердження та реалізації документації з просторового планування міської ОТГ.

## 2.3. Право комунальної власності та інші права міських територіальних громад на землю

Одними з основних складових правового режиму земель міських ОТГє правові форми їх використання. Загалом землі міських територіальних громад можуть використовуватись на праві приватної, державної та комунальної власності. Однак, питома вага земель різних форм власності та їх значення у розвитку громад істотно відрізняються.

У земельному праві України конструкція права власності на землю побудована на відомій цивілістичній тріаді правочностей власника. Так, згідно зі ст. 78 ЗК України, право власності на землю включає право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками [77], які досить детально відображені в інших правових нормах.Тому право власності на землю в об'єктивному значенні можна визначити як систему правових норм, які встановлюють його об'єкти та суб'єктів, коло правомочностей власника, підстави та порядок його набуття і припинення, а також гарантії та обмеження у здійсненні права власності на земельну ділянку.

Право комунальної власності на землю є відносно новим юридичним явищем. Вперше в правовій історії України термін «комунальна власність» було вжито в Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України “Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україніна період до прийняття нової Конституції України” (ст. 5) [119]. Згодом у ст. 142 Конституції України [120] було закріплено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Як зазначає М.В. Шульга, відповідно до Конституції України право комунальної власності на землю являє собою право власності територіальної громади на зазначений об’єкт природи. Земля, яка знаходиться у комунальній власності і використовується для потреб місцевого населення, будучи одним із головних джерел матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, виконує важливу роль у процесі забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування і характеризується своїм специфічним правовим режимом [344, с. 81]. Таким чином, перебування землі у комунальній власності надає її правовому режиму специфічних рис.

Безпосередньо в чинному законодавстві визначення поняття «право комунальної власності на землю» немає. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” дає лише визначення права комунальної власності на майно. Земля хоча й є різновидом майна, але наділена особливостями, зумовленими її природним походженням. У ст. 83 ЗК України закріплений перелік земель, які є об’єктом права комунальної власності. Аналіз зазначених положень Закону України “Про місцеве самоврядування України” та ЗК України дає підстави для висновку, що в суб’єктивному розумінні законодавець визначає право комунальної власності на землю як право територіальної громади сіл, селищ і міст володіти, а також розумно, економно, ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд землями як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, задовільняючи земельні та інші інтереси як усієї громади в цілому, так і її окремих частин.

Оскільки відповідно до ст. 8 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [248] міські, селищні та сільські ОТГ є правонаступниками територіальних громад міст, селищ та сіл, які об’єдналися, то наведене вище визначення права комунальної власності на землю цілком правомірно можна застосувати і до земель об’єднаних територіальних громад.

Таким чином, у суб'єктивному значенні право комунальної власності на землю міських ОТГ являє собою гарантовану нормами законодавства України можливість і здатність територіальної громади набувати землі та земельні ділянки у свою власність, а також володіти, користуватися та розпоряджатися ними безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування [147, с. 261].

Згідно зі ст. 83 ЗК України об'єктами права комунальної власності територіальних громад є усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності [77]. На нашу думку, таке законодавче визначення земель як об’єктів права комунальної власності стосується об’єктного складу права власності традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл, територія яких обмежена територією відповідного населеного пункту. Однак ми вважаємо, що воно не повністю відображає об’єктний склад права власності територіальних громад міст, селищ та сіл. Адже згідно з п. 5 ст. 83ЗК України такі територіальні громади можуть набувати землю у комунальну власність у разі: а) передачі їм земель державної власності; б) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; в) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; г) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; ґ) виникнення інших підстав, передбачених законом [77]. Водночас, не зважаючи на даний законодавчий припис, далеко не всі зазначені вище підстави набуття земель у комунальну власність використовуються на практиці.Проте набуло поширення застосування інститутів відумерлої спадщини та заповіту як підстави набуття у власність територіальних громад міст, селищ та сіл земель, у тому числі й розташованих за межами населених пунктів. Тому до земельних ділянок як об’єктів права комунальної власності територіальних громад міст, селищ та сілслід віднести і земельні ділянки відумерлої спадщини, які перейшли у власність територіальної громади відповідно до ст. 1277 ЦК України[332], а також успадковані територіальною громадою за заповітом земельні ділянки, що перебували у приватній власності громадян[147, с. 262].

Однак, враховуючи істотну різницю між територіями традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл, які обмежені територіями відповідних населених пунктів, та територіми міських, селищних і сільських ОТГ, які включають як території відповідних населених пунктів, так і території за їх межами, ми вважаємо, що законодавче визначення об’єктного складу права комунальної власності останніх потребує істотного коригування. Адже за межами населених пунктів у власності міських, селищних та сільських ОТГперебувають не тільки земельні ділянки, які успадковані територіальними громадами за заповітом або набуті у порядку прийняття відумерлої спадщини, а й земельні ділянки, передані з державної власності у комунальну відповідно до ст. 117 ЗК України. Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад” [212], по всій країні розпочався процес передачі цим громадам державних земель сільськогосподарського призначення, які знаходяться у межах території цих громад, але розташовані за межами населених пунктів, що входять до складу ОТГ.

Крім того, у Верховній Раді України перебуває на розгляді ряд законопроектів, які передбачають одномоментну передачу у комунальну власність ОТГ усіх земель державної власності, крім тих, які держава вирішить залишити у своїх власності. Одним із них є проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” № 4355, який прийнятий у першому читанні [233].

Тому враховуючи вище викладене, ми пропонуємо відносити до об’єктів права комунальної власності міських та інших ОТГ усі землі в межах і за межами населених пунктів, які належать до території таких громад, крім земель приватної та державної власності[147, с. 262].

Суб’єктний склад права комунальної власності на землю визначений у ст. 80 ЗК України [77]. Згідно з пунктом «б» цієї статті, суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Таким чином Закон містить чіткий припис про те, що суб’єктом права комунальної власності на землю є тільки територіальна громада.

Отже, територіальні громади можуть здійснювати право комунальної власності на землю у двох формах: безпосередньо та через обрані ними органи самоврядування - сільські, селищні, міські ради [147, с. 262].

Водночас чинне земельне законодавство не визначає конкретних форм безпосередньої реалізації права власності на землю територіальними громадами. На нашу думку, до них можна віднести насамперед місцевий референдум. Як зазначає Т.О. Коваленко, їх проведення« сприяло б більш активному залученню населення до здійснення місцевого самоврядування, зокрема до визначення засад локально-правового регулювання земельних відносин на території сала, селища, міста. Крім цього, регулювання земельних відносин саме на місцевих референдумах можна віднести до однієї із безпосереднього здійснення Українським народом права власності на землю,передбаченого ст.13 Конституції України» [114, с. 201].

Можливість проведення такого референдуму була передбачена Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 р. Згідно зі ст. 1 цього Закону, місцеві референдуми могли проводитися шляхом прямого голосування жителів села, селища чи міста з метою забезпеченнянародовладдяібезпосередньої участігромадянвуправліннімісцевимисправами [243]. Однак, з прийняттям 6 листопада 2012 р. Закону України “Про всеукраїнський референдум” [242] попередній Закон втратив чинність, а новий не передбачав можливості проведення місцевих референдумів. До того ж згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 р. Закон України “Про всеукраїнський референдум” був визнаний неконституційним і в той же день втратив чинність [294].

Близькими до цієї форми є й загальні збори всіх жителів населених пунктів, які проводяться з метою вирішення питань, пов’язаних із використанням, розпорядженням і реалізацією права власності на земельні ділянки комунальної власності. У цьому разі, на наш погляд, територіальні громади безпосередньо виконують розпорядницькі функції власника земель комунальної власності. Однак порядок проведення загальних зборів жителів населених пунктів, які й визнаються територіальними громадами, законом не врегульований. Тому незрозумілою є юридична сила прийнятих на таких зборах рішень. Крім того, проведення загальних зборів жителів об’єднаних територіальних громад, особливо міських, уявляється дуже складним через значно більші території громад та кількість жителів, які проживають у громадах. Тому, на нашу думку, існує нагальна потреба розробки і прийняття Закону України “Про місцевий референдум”, яким доцільно визначити і порядок проведення місцевих референдумів з питань здійснення права комунальної власності на землю в ОТГ[147, с. 263].

Як було зазначено вище, територіальні громади здійснюють право комунальної власності на землю також через органи місцевого самоврядування. Цей спосіб реалізації права комунальної власності на землю є найбільш поширеним. Тому вважаємо, що дослідження правових питань здійснення міськими та іншими ОТГ права власності на землю через створені ними органи самоврядування та вдосконалення відповідного законодавства є актуальним завданням науки земельного права України на сучасному етапі [147, с. 263].

Як зазначає С.В. Бізікіна, територіальна громада є суб’єктом права власності на землю з специфічними рисами; її слід розглядати як специфічний самостійний суб’єкт відповідної організаційно-правової форми (наприклад, як юридичну особу публічного права), що, з одного боку, надає їй можливість самостійно здійснювати право власності на землю, а з іншого боку набуває специфічних ознак, які відносяться тільки до суб’єкта земельних правовідносин [23, с. 229]. На наш погляд, територіальна громада, як і держава, які є суб’єктами права публічної (відповідно комунальної і державної) власності на землю, навряд чи може бути визнана юридичною особою. Адже згідно з ст. 142 Конституції України територіальна громада є сукупністю жителів, які проживають на її території. Якроз’яснило Міністерство юстиції України в серпні 2017 р. у своєму листі, статус юридичної особи набуває виконавчий орган (відповідна рада), а не сама територіальна громада [297].Тому територіальні громади не підлягають державній реєстрації у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. У цьому реєстрі реєструються створені ними ради як юридичні особи публічного права.

Особливості земельно-правового статусу міських та інших ОТГ відображаються насамперед у колі земельних правовідносин, суб’єктами яких є такі громади. Міські та інші ОТГ є суб’єктами правовідносин земельної власності. Натомість вони законом не визнаються суб’єктами земельно-управлінських правовідносин. Статусом суб’єктів земельно-управлінських правовідносин закон наділяє ради міських та інших територіальних громад, які хоча й обираються останніми, але наділені істотною управлінською самостійністю та навіть певною земельно-процесуальною незалежністю від самих громад.

Водночас важко погодитися з висловленою у літературі точкою зору про те, що територіальна громада як суб’єкт права власності на землю виступає як особливий управлінський апарат, що розпоряджається відповідними земельними ресурсами [58, с. 65–66]. На наш погляд, запропоноване вище розуміння територіальної громади як особливого управлінського апарату, який здійснює право комунальної власності на землю, нівелює законні інтереси такої громади як власника землі та абсолютизує статус управлінського апарату в правовідносинах земельної власності. Вважаємо, що реалізація такої концепції у законодавстві спричиняє небезпеку визнання земель комунальної власності об’єктом права власності посадових осіб ради територіальної громади, яка здійснює право комунальної власності на землю від імені територіальної громади, а не від свого (ради) імені [147, с. 263].

Слід відмітити, що при реалізації територіальними громадами повноважень місцевого самоврядування функції здійснення права комунальної власності на землю та функції здійснення самоврядного управління землями є тісно пов’язаними настільки, що деякі дослідники їх певною мірою ототожнюють. Так, І.Спасибо-Фатєєва зазначає, що повноваження управління є вторинними, вони залежать від волі власників і визначені ними, оскільки обсяг цих повноважень залежить від того, якими з них наділили власники (територіальні громади) місцеву раду [314, с. 28].

Однак ми вважаємо, що оскільки територіальна громада не визнається законом суб’єктом самоврядного управління активами громади, в тому числі й землями комунальної власності, то територіальні громади не можуть наділяти свої ради управлінськими повноваженнями у сфері охорони і використання земельних ресурсів на території громади. Такі повноваження надаються радам територіальних громад законом. Територіальна громада має можливість здійснювати контроль за реалізацією обраною нею радою управлінських повноважень лише через механізм виборів депутатів та голови ради.

Проте вище зазначене не означає, що територіальна громада не повинна мати юридичні інструменти щодо здійснення контролю за якістю управлінської діяльності створеної нею ради, зокрема, у питаннях використання та охорони земель комунальної власності та інших земель в межах території громади. На нашу думку, в Законі України “Про місцевий референдум”, який пропонується прийняти, доцільно передбачити випадки, коли територіальна громада на місцевому (громадному) референдумі могла б надати раді вказівку щодо прискорення виконання нею певних управлінських повноважень у сфері використання та охорони земель або ж навпаки – обмежити право ради здійснювати певну управлінську діяльність в земельній сфері, якщо таке обмеження буде в інтересах територіальної громади [147, с. 263].

Виходячи зі змісту земельного законодавства України, міська та інші ОТГ здійснюють право комунальної власності на землю у трьох формах.

Першою з них є передача земельних ділянок комунальної власності в індивідуальне володіння і користування фізичним і юридичним особам з наданням їх у постійне користування (ст. 92 ЗК України), оренду (ст. 93 ЗК України), а також на праві емфітевзису та суперфіцію (ст. 102-1 ЗК України).

Другою формою здійснення міською та іншими ОТГ права комунальної власності на землю є виділення певних земель (земельних територій та окремих ділянок) для загального користування жителями територіальних громад та всіма іншими особами, які перебувають на відповідній частині території громади. До земель загального користування відносяться землі під дорогами, вулицями, площами, землі для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд тощо. На жаль, чинний ЗК України згадує тільки ті землі загального користування, які віднесені до категорії земель житлової та громадської забудови (ст. 38 ЗК України). Про можливість користування громадянами об’єктами благоустрою населених пунктів, до яких законом віднесені території загального користування (парки, майдани, площі, бульвари, проспекти, пляжі, вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди та інші території загального користування тощо), зазначається у ст. 17 Закону України “Про благоустрій населених пунктів” [225]. Водночас практика свідчить, що землі загального користування можуть перебувати й у складі інших категорій земель, наприклад, у складі земель водного фонду (пляжі), рекреаційного призначення (сквери, парки тощо). Ми вважаємо, що законодавство має більш чітко врегулювати можливість здійснення міською та іншими ОТГ права комунальної власності на землю шляхом виділення їх під розміщення об’єктів загального користування. Очевидно, відповідні зміни мають бути внесені до ст. 83 ЗК України [147, с. 264].

Третя форма здійснення міською та іншими ОТГ права комунальної власності на землю є зарахування земельних ділянок зі складу таких земель до запасу (ст. 19 ЗК України). На жаль, дана форма здійснення права комунальної власності на землю не набула належного розвитку в земельному законодавстві України. Фактично, найчастіше зарахування земельних ділянок до земель запасу відповідної категорії земель здійснюється в момент припинення права користування земельною ділянкою фізичною чи юридичною особою і трохи рідше в момент викупу земельної ділянки приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності (ст.ст. 146 і 147 ЗК України). Водночас міські та інші ОТГ досить обмежені у застосуванні зарахування земельних ділянок до складу земель запасу для формування в перспективі різних земельних фондів (наприклад, для створення індустріальних парків, нових об’єктів природно-заповідного фонду, рекреації тощо). Тому вважаємо, що у ст. 83 ЗК України доцільно передбачити приписи, які б детально урегулювали питання здійснення міською та іншими ОТГ права комунальної власності на землю у формі віднесення їх до земель запасу та формування у складі земель запасу різних земельних фондів [147, с. 264].

Не зважаючи на те, що найбільш поширеною формою здійснення міською та іншими ОТГ права комунальної власності на землю є передача земель в індивідуальне володіння та користування, всі три форми є важливими для вирішення відповідних питань місцевого життя громади. Тому виключне право вибору форми здійснення права комунальної власності на землю має належати територіальній громаді.

Міська та інші ОТГ як суб’єкти права комунальної власності на землю, істотно відрізняються від інших суб’єктів права власності на землю, і в першу чергу від фізичних та юридичних осіб.

По-перше, практично у всіх випадках участі земельних ділянок комунальної власності у цивільному (ринковому) обігу міську та іншу ОТГ представляють обрані ними ради як органи влади. Тому,на нашу думку, територіальні громади доцільно визнавати первинними суб’єктами права комунальної власності на землю, а обрані ними ради – вторинними. Причому у випадках розходження між первинним і вторинним суб’єктом права комунальної власності на землю пріоритет має надаватися повноваженням міських та інших ОТГ [147, с. 264].

По-друге, представляючи інтереси територіальних громад, ради як учасники цивільного обігу земельних ділянок мають діяти у повній відповідності з приписами ч. 2 ст. 19 Конституції України про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому всі рішення територіальних громад як суб’єктів права комунальної власності на землю, прийняті на референдумах, мають оцінюватися у світлі даного конституційного положення. Зокрема, слід зазначити, що згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Причому держава здійснює функцію охорони всіх земель країни, включаючи й землі комунальної власності, шляхом прийняття належного землеохоронного законодавства, якого мають дотримуватися всі суб’єкти земельних правовідносин, та забезпечувати ефективний екологічний і земельний контроль, в рамках якого органи державної влади й органами місцевого самоврядування повинні бути наділенні повноваженнями давати обов’язкові для виконання вказівки. Тому слід погодитися з висловленою у літературі точкою зору про те, що використання земель комунальної власності хоча і здійснюється за розсудом власника, але має бути ефективним [58, с. 71]. Критерієм ефективності у таких випадках є норми законодавства України. Тому здійснення радою громади правомочності щодо розпорядження земельними ділянками комунальної власності слід розглядати не тільки як право, а й як обов’язок первинного чи вторинного суб’єкта цього права щодо землі як основного національного багатства, яке перебуває під особливою охороною держави [147, с. 264].

Міські ОТГ в момент утворення відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, а тим більше якщо вони утворені шляхом приєднання територіальних громад до вже створених, не тільки набувають земельну правосуб’єктність, а й є власниками земель, які набуті в порядку правонаступництва при об’єднанні традиційних територіальних громад, які набули землю у власність раніше. Адже в момент юридичної появи міської територіальної громади як суб’єкта правових відносин всі земельні права та обов’язки традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл, що об’єдналися, переходять до ОТГ у повному обсязі.Водночас правонаступництво не є єдиним джерелом формування та наповнення «банку земель», які є об’єктом права комунальної власності. Згідно з п. 5 ст. 83 ЗК України, територіальні громади, включаючи й міські, набувають землю у комунальну власність у разі: а) передачі їм земель державної власності; б) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; в) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; г) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; ґ) виникнення інших підстав, передбачених законом [77]. Отже, перелік зазначених підстав не є вичерпним, оскільки законом можуть бути передбачені й інші підстави виникнення права комунальної власності на землю.

Водночас основною, первісною підставою передачі земель у власність територіальних громад мало стати масштабне одноразове розмежування земель державної власності на землі, які залишаються у власності держави, і землі, які переходять у комунальну власність. Як зазначає М.В. Шульга, розмежування земель державної і комунальної власності – головна підстава виникнення правакомунальної власності на землю. Її вчений розглядає як першооснову формування земель комунальної власності [344, с. 84].

Таке розмежування державних земель мало відбутися на підставі Закону України “Про розмежування земель державної та комунальної власності”[280], який був прийнятий ще у 2004 р. Однак, в силу істотних недоліків цього Закону за весь час його дії було розмежовано не більше 5 відсотків земель державної власності [168, с. 5]. В результаті з прийняттям 6 вересня 2012 р. Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” [232], який набрав чинності з 1 січня 2013 р., Закон “Про розмежування земель в державної та комунальної власності”втратив чинність, а землі державної та комунальної власності були оголошені розмежованими з 1 січня 2013  р. В основу проведення розмежування земель було покладено такий принцип: з дня набрання чинності цим Законом землями комунальної власності відповідних територіальних громад вважаються:

а) земельні ділянки: на яких розташовані будівлі, споруди, інші об’єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади; які перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій;

б) всі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок: 1) на яких розташовані будівлі, споруди, інші об’єкти нерухомого майна державної власності; 2) які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; 3) які належать до земель оборони; 4) земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України; 5) землі зон відчуження та безумовного (обов’язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; 6) усі інші землі, розташовані за межами населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності та земельних ділянок, які не передані у комунальну власність.

Таким чином, на підставі Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” практично повне розмежування земель державної власності було проведене тільки в межах населених пунктів. Однак, зі створенням ОТГ знову постала необхідність проведення розмежування земель державної і комунальної власності за межами сіл, селищ та міст.

Особливими способами набуття територіальними громадами права комунальної власності на земельні ділянки є їх викуп у приватних власників за їх згодою для суспільних потреб та примусовий викуп земельних ділянок у їх приватних власників за рішенням суду. Такі підстави передбачені у ст.ст. 146 і 147 ЗК України та конкретизовані у Законі України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” [227].

До числа підстав набуття права комунальної власності на землютериторіальними громадами належать також успадкування та перехід в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною. Успадкування земельних ділянок територіальними громадами може мати місце тільки за заповітом, тому на практиці зустрічається нечасто. Однак, територіальні громади досить часто набувають у власність земельні ділянки, які визнані відумерлою спадщиною.

З введенням в дію 1 січня 2004 р. ЦК України в нашій країні був запроваджений інститут відумерлої спадщини – прогресивна правова новела, покликана забезпечити врегулювання відносин власності на землю та іншу нерухомість у ситуаціях, коли особа власника нерухомого майна невідома. За загальним правилом, використання норм інституту відумерлої спадщини мало місце тоді, коли земельні ділянки після смерті їх власників та за відсутності спадкоємців або не прийняття ними спадщини штучно випадали із обігу та не використовувалися через відсутність законних власників [145, с. 141]. Так, згідно з ч. 1 ст. 1277 ЦК України, у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття орган місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини зобов'язаний подати до суду заяву про визнання спадщини відумерлою. А ч. 3 цієї статті встановлено, що спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриттяспадщини [332].

До недавнього часу ч. 1 ст. 1221 ЦК України передбачала, що місцем відкриття спадщини є останнє місце проживання спадкодавця. На практиці виникали випадки, коли земельна ділянка розташована на території однієї області, а спадкодавець до своєї смерті проживав на території іншої області, причому, не сусідньої. У такому випадку право на набуття у власність земельної ділянки за рішенням суду могла набути територіальна громада, яка розташована на далекій відстані від такої земельної ділянки. Тому досить часто територіальні громади не були зацікавленими у набутті та реалізації права власності на землю, особливо, на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що розташовані за межами території територіальної громади. Так, у випадках віддаленого розташування землі органи місцевого самоврядування територіальних громад через відсутність фінансових чи організаційних ресурсів часто не зверталися до суду із заявою про визнання спадщини відумерлою. Як наслідок, за оцінками експертів, в Україні понад 2 млн. га земель сільськогосподарського призначення, які де-юре були визнані відумерлою спадщиною, тобто, не мали конкретного власника, а де-факто використовувалися сільгоспвиробниками без належних юридичних підстав [2].

З метою вдосконалення реалізації права територіальних громад на набуття у власність відумерлої спадщини 20 вересня 2016 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли” [231]. Законом встановлено, що якщо до складу спадщини входить нерухоме майно (земельна ділянка), то місце відкриття спадщини визначатиметься за місцем знаходження такого майна, а не за місцем останнього проживання спадкодавця[145, с. 142].

Крім того, Законом значно розширене коло осіб, уповноважених на звернення до суду із заявою про визнання спадщини відумерлою: ними можуть бути як територіальні громади, на території яких безпосередньо розташована спадщина, так і кредитори спадкоємця, а щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення – ще й власники або користувачі суміжних земельних ділянок. Таким особам надане право на одержання інформації зі Спадкового реєстру про заведену спадкову справу та видане свідоцтво про право на спадщину[145, с. 142]. Всі ці нововведення істотно прискорюють процес оформлення права комунальної власності на земельні ділянки, визнані відумерлою спадщиною.

Ще одна підстава набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки міститься у ст. 117 ЗК України[77]. Згідно з цією статтею, передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішеннями відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених цим Кодексом. Дана стаття була включена в ЗК України під час його розробки і була спрямована на врегулювання потреб відповідно держави і територіальних громад в отриманні земельних ділянок із власності держави у комунальну власність і навпаки у період після завершення розмежування земель державної та комунальної власності. Держава і територіальні громади мали б «по-дружньому», тобто, безоплатно передавати земельні ділянки на прохання один одного. Однак, оскільки процес розмежування земель державної та комунальної власності за межами населених пунктів не завершений, міські та інші ОТГдо цього часу не є власниками переважної більшості таких земель. Зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти, спрямовані на завершення розмежування земель державної та комунальної власності за межами населених пунктів, тривалий час розглядаються, але жоден з них ще не прийнятий. У зв’язку з цим Кабінет Міністрів Україниприйняв 31 січня 2018 р. розпорядження № 60-р “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад” [212], яким вирішив пришвидшити передачу частини земель державної власності у власність міських та інших об’єднаних територіальних громад. Зокрема, Уряд зобов’язав Держгеокадастр України протягом 2018 р. передати у комунальну власність ОТГ біля 780 тис. га державних земель сільськогосподарського призначення,розташованих на території цих громад за межами населених пунктів.

На перший погляд, передбачений зазначеним вище розпорядженням Кабінету Міністрів України механізм передачі землі є максимально прозорим і нараховує кілька кроків: подання ОТГ до відповідного головного управління Держгеокадстру клопотання про передачу земель; проведення інвентаризації земель у межах ОТГ; державна реєстрація земельних ділянок у кадастрі; передача земель у комунальну власність з реєстрацією права комунальної власності відповідної громади на земельну ділянку у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Зазначене розпорядження є невеликим за обсягом і складається з трьох пунктів. У першому з них міститься вказівка Держгеокадастру України почати з 1 лютого 2018 р. проведення формування (тобто, реєстрацію у Державному земельному кадастрі) земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах територій ОТГ шляхом проведення їх інвентаризації, а також забезпечити передачу таких земельних ділянок у власність цих громад на підставі ст. 117 ЗК України [148, с. 279]. З юридичної точки зору даний пункт розпорядження сумнівів щодо його відповідності законодавству України не викликає. Адже Кабінет Міністрів України рекомендує Держгеокадастру України здійснювати повноваження, які покладені на Держгеокадастр ЗК України (ст.ст. 117, 122 тощо). Водночас реальність та доцільність реалізації даного пункту є сумнівними.

По-перше, для проведення інвентаризації земель потрібні значні кошти державного бюджету, яких може не вистачити, принаймні у Державному бюджеті України на 2018 р. Законом України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”[244] на фінансування заходів з проведення земельної реформи виділено 452,8 млн гривень, що, ймовірно, включатиме не лише інвентаризацію земель, а й проведення її Всеукраїнської нормативно-грошової оцінки та інші заходи. А в місцевих бюджетах, зокрема, бюджетах об’єднаних територіальних громад на 2018 р. фінансування інвентаризації земель, як правило, не передбачено.

По-друге, шляхом проведення інвентаризації земель Держгеокадастр України сам визначатиме, які сільськогосподарські землі державної власності передаватимуться ОТГ, а які залишатимуться у власності держави та перебуватимуть у розпорядженні Держгеокадастру. Цілком очевидно, що Держгеокадастр України намагатиметься залишити у своєму віданні якомога більше таких земель та кращої якості.

По-третє, згідно з цим пунктом ініціатива у формуванні земельних ділянок, тобто у розбивці певної території на окремі земельні ділянки має виходити не від рад ОТГ, а від Держгеокадастру України. Отже, Держгеокадастр України буде ділити земельну територію за межами населених пунктів на земельні ділянки певного розміру та конфігурації, практично ігноруючи бачення ОТГ щодо доцільності формування земельних ділянок. Так, наприклад, останні можуть мати інтерес у формуванні невеликих (5-10 га) земельних ділянок сільськогосподарського призначення для стимулювання розвитку на своїй території сімейних фермерських господарств. Однак, Держгеокадастр України як розпорядник земель державної власності скоріше за все формуватиме земельні ділянки більшого розміру, на які дрібні фермери не зможуть претендувати (як приклад, можна згадати протести фермерів проти дій посадовців Держгеокадастр у Маньківському районі Черкаської області у 2017 р.).

Другий пункт зазначеного розпорядження Кабінету Міністрів України передбачає, що передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, включених до переліку земельних ділянок державної власності, права на які виставлені на земельні торги, в комунальну власність ОТГ Держгеокадастр України може здійснювати після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди таких земельних ділянок. Отже, даний пункт створює для посадовців Держгеокадастру корупційні можливості, оскільки саме вони матимуть можливість здійснювати організацію земельних аукціонів та визначати їх переможців з порушенням норм законодавства України (наприклад, коли переможцем торгів визначається не найкращий учасник, а той, хто вступив з посадовцями у корупційні зносини, що є досить поширеним явищем). Тому ми вважаємо, що оскільки найбільш зацікавленими у результатах земельних аукціонів є відповідні ОТГ, то право проведення земельних аукціонів доцільно закріпити саме за ними.

Третій пункт зазначеного вище розпорядження Кабінету Міністрів України не відповідає чинному законодавству, оскільки спрямований на зміну порядку розпорядження землями державної власності, який встановлений законом. Так, ст.ст. 117, 122 та інші ЗК України не зобов’язують органи виконавчої влади при прийнятті рішень щодо розпорядження землями державної власності, в тому числі і при передачі їх фізичним і юридичним особам у власність чи користування, погоджувати такі рішення з органами місцевого самоврядування, включно з радами ОТГ. А Кабінет Міністрів України не має права змінювати своїми правовими актами встановлений законом порядок розпорядження землями. До того ж, надання радами ОТГ згоди на надання Держгеокадастром сільськогосподарських земельних ділянок фізичним і юридичним особам має відбуватися на сесіях цих рад, що істотно затягуватиме час на надання таких ділянок громадянам і юридичним особам. Крім того, якщо рада не погодиться з запропонованим проектом землеустрою щодо відведення Держгеокадастром земельної ділянки фізичній чи юридичній особі, то тоді остання змушена буде замовити його переробку, що також вимагатиме більше часу та коштів.

Слід також зауважити, що у власність ОТГ передаються лише окремі ділянки земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів, не дивлячись на те, що відповідно до законодавства щодо формування ОТГ передачі у їх комунальну власність підлягають всі земельні ділянки державної власності, як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення, крім земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, а також земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій (ч. 2 ст. 117 ЗК України [77]).

Тому з метою уникнення юридичних колізій, які можуть проявитися у процесі реалізаціїцього розпорядження та поставити під сумнів правомірність передачі земель у власність ОТГ, а також зважаючи на важливе значення передачі земель у комунальну власність для майбутнього цих громад, **необхідно врахувати, що** у комунальну власність переходять лише такі землі сільськогосподарського призначення державної власності: 1) землі запасу та землірезервного фонду; 2) земельні ділянки, надані в оренду та інше тимчасове користування; 3) земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні будь-яких осіб, крім органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій. При цьому до земель сільськогосподарського призначення, про які йдеться у вищезазначеному розпорядженні, згідно з ч. 2 ст. 22 ЗК України належать: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [77].

У разі передачі орендованих земельних ділянок державної власності у комунальну така передача має бути узгоджена з орендарем, як того вимагає Закон України “Про оренду землі” (абзац четвертий ст. 9) [270]. Таким чином, передачу у комунальну власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які передані в оренду, потрібно погодити з орендарем ще до підписання актуприймання-передачі. На жаль, розпорядження КабінетуМіністрів України № 60-р не згадує про необхідність такого погодження і не визначає, хто і в якій формі має його здійснити: обласне управління Держгеокадастру чи рада ОТГ. Натомість, сільськогосподарське підприємство-орендар сільгоспугідь може й не надати згоду на зміну власника орендованої ним земельної ділянки, що може у майбутньому поставити під сумнів законність передачі орендованих ним угідь у комунальну власність ОТГ.

Крім того, якщо земельна ділянка сільськогосподарського призначення, яка намічена для передачі обласним управлінням Держгеокадастру у комунальну власність, перебуває в оренді або у користуванні на іншому праві, то відповідно до ст. 148-1 ЗК України [77] ОТГ як новий власник такої ділянки зобов’язана письмово повідомити користувача земельної ділянки (постійного її користувача, суб’єкта права емфітевзису тощо) про набуття права комунальної власності на неї та домовитися з користувачем про внесення за згодою сторін змін до договору оренди, емфітевзису, земельного сервітуту чи застави із зазначенням нового власника. Відсутність згоди орендаря на передачу земель, про яку йшлося вище, а також невнесення змін у договори з іншими користувачами зменшує можливості об’єднанихтериторіальних громад, у тому числі міських,захищати свої земельні права у випадку їх порушення.

Нарешті, навіть якщо між всіма створеними ОТГ та Держгеокадастром будуть укладені меморандуми зі встановленими термінами відведення земель у комунальну власність та відповідальними за це особами, то це не гарантуватиме передачу земель цим громадам, оскільки на них можуть претендувати також і громадяни України, які подадуть клопотання про надання їм безоплатно у власність ділянки розміром до 2,0 га для ведення особистого селянського господарства або розміром до 0,12 га для колективного чи індивідуального садівництва. Адже, зазначене розпорядження Кабінету Міністрів України не скасувало та й не могло скасувати норми ЗК України, які гарантують надання громадянам України земельних ділянок безоплатно у власність (ст.ст. 116, 118, 121 та інші) із земель запасу.

Тому якщо громадянин України звернеться до Управління Держгеокадастру України в області з заявою про передачу йому у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства або садівництва, то цей орган влади буде зобов’язаний надати таку ділянку не у власність ОТГ, а у власність громадянину України. Відповідно до ч. 7 ст. 118 ЗК України, підставою відмови у наданні дозволу громадянину на розробку відповідного проекту землеустрою про відведення земельної ділянки може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. А меморандум між об’єднаною територіальною громадою та Держгеокадастром до таких документів не належить.

У цілому передача державних сільськогосподарських земель у власність ОТГ, у тому числі міських, є довгоочікуваною подією. Відтепер не чиновники, а самі громади ухвалюватимуть рішення, які сприятимуть розвитку сільськогосподарського виробництва, залученню інвестицій, суттєво збільшать надходження до місцевих бюджетів. Рада ОТГ сама визначатиме ставку земельного податку, 100 % якого залишатиметься в місцевому бюджеті. Завдяки більш широким можливостям органів місцевого самоврядування у частині розпорядження земельними масивами, орієнтовні обсяги додаткових надходжень до місцевих бюджетів від сплати за землю, за оцінками експертів, можуть зрости на 30-40 %. На жаль, не вирішеною залишається проблема передачі у власність ОТГ інших категорій земель, що знаходяться на їх території за межами населених пунктів. У зв’язку з вищевикладеним ми вважаємо, що розпорядження Кабінет Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р “Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад” не вирішує проблеми проведення розмежування земель державної та комунальної власності за межами населених пунктів. Її вирішення може бути здійснене шляхом одноразової та одномоментної передачі значної частини земель державної власності, які розташовані за межами населених пунктів, у власність міських та інших ОТГ на підставі закону.

Слід відмітити, що у п. 5 ст. 83 ЗК України передбачена така підстава набуття територіальними громадами земель у комунальну власність як придбання їх за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами. Однак дана норма не містить уточнення, землі яких власників можуть набуватися у комунальну власність на підставі цивільних правочинів.

За загальним правилом, територіальна громада може набувати у комунальну власність земельні ділянки, які належать іншим власникам. До них належать громадяни, юридичні особи, держава та інші територіальні громади. Однак, аналіз чинного земельного законодавства України свідчить, що територіальні громади істотно обмежені у праві набувати земельні ділянки у комунальну власність на підставі цивільних правочинів.

Зокрема, що стосується земельних ділянок приватної власності, то не зважаючи на наявність у п. 5 ст. 83 ЗК України дозволу набувати у комунальну власність на підставі широкого кола цивільних правочинів будь-яких земель приватної власності, право на їх набуття у власність на підставі цивільних правочинів істотно обмежене спеціальним законом - Законом України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”[227]. Зокрема, даний Закон дозволяє придбання територіальними громадами земельних ділянок приватної власності лише для суспільних потреб, до яких ст. 7 цього Закону відносить: 1) забезпечення національної безпеки і оборони; 2) будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктівтранспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, нафто-, газо- та водопроводів, ліній електропередачі, зв'язку, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; 3) розміщення іноземних дипломатичних представництв та консульських установ, представництв міжнароднихорганізаційв Українізгідноз міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин; 5) будівництво захисних гідротехнічних споруд; 6) будівництво та обслуговування нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, необхідних для їх експлуатації, споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва; 7) створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ; 8) розташування об'єктів природно-заповідного фонду. Отже, територіальна громада має право придбати земельну ділянку в її приватного власника лише для однієї з суспільних потреб. Відсутність такої потреби дає підстави кваліфікувати придбання ділянки незаконним.

Крім того, у ст. 12 Закону “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” міститься обмеження і щодо цивільних правочинів, на підставі яких така земельна ділянка може набуватися у комунальну власність. Так, згідно з ч. 1 ст. 12 цього Закону, викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, здійснюється шляхом укладення договору купівлі-продажу, що підлягає нотаріальному посвідченню. У разі надання особі у власність земельноїділянки чи іншого майна замість викупленого може укладатися договір міни. Отже, територіальні громади мають право набувати земельні ділянки приватної власності у комунальну власність лише для суспільних потреб та на підставі лише двох цивільних правочинів – договорів купівлі-продажу та договорів міни.

Однак, на нашу думку, дане обмеження не поширюється на випадки набуття земельних ділянок у власність за принципом «єдиної юридичної долі». Цей принцип реалізований у ст. 120 ЗК України, яка передбачає перехід земельних ділянок у власність осіб, які набули у власність будівлі чи споруди, які розташовані на відповідних ділянках.

З аналізу ст. 117 ЗК України можна зробити висновок, що не зважаючи на положення п. 5 ст. 83 ЗК України, територіальні громади не можуть набувати у власність на підставі цивільних правочинів земельні ділянки державної власності, оскільки у ст. 117 ЗК України встановлені «межі дозволеного» для такого набуття: земельні ділянки державної власності можуть переходити у комунальну власність на підставі адміністративних рішень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Нарешті, ми вважаємо, що в силу положень п. 5 ст. 83 ЗК України та за відсутності обмежень у інших статтях Кодексу та інших законодавчих актах обмежень щодо відчуження земель комунальної власності одна територіальна громада має право відчужити на підставі незаборонених законом цивільних правочинів належну їй на праві власності земельну ділянку іншій територіальній громаді. На нашу думку, з практичної точки зору таке відчуження може мати сенс, наприклад, у ситуаціях, коли розташована далеко від моря територіальна громада вирішить придбати у приморської територіальної громади земельну ділянку для облаштування комунального оздоровчого або лікувального закладу. Безперечно, при такому відчуженні відчужена земельна ділянка не переходить до складу земель іншої територіальної громади, хоча й буде об’єктом її права власності.

Як вже зазначалося вище, міські та інші ОТГ здійснюють право власності на землю безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування – ради. Однак, чинне земельне законодавство України передбачає можливість для суб’єктів земельних правовідносин набувати земельні ділянки не тільки у власність, але й на інших правах – право постійного користування, праві оренди, праві емфітевзису та праві суперфіцію. В зв’язку з цим виникає питання, чи може міська територіальна громада набувати земельні ділянки на інших, крім права власності, титулах.

Суб’єктний склад права постійного користування землею досить чітко визначений у ст. 92 ЗК України. Його аналіз свідчить, що міські та інші ОТГ не визнаються суб’єктами права постійного користування землею та, відповідно, не можуть набувати земельні ділянки на цьому праві. Водночас зазначена стаття відносить до суб’єктів права постійного користування підприємства, установи та організації, що належать до комунальної власності, тобто, комунальні юридичні особи. Безперечно, міська та інші ОТГ не є юридичними особами. Проте згідно з пп. 5-12 ст. 8 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”[248] міські селищні та сільські ради, обрані ОТГ та їх виконавчі комітети є юридичними особами та підлягають державній реєстрації в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань.

І хоча міські селищні та сільські ради, обрані ОТГ, та їх виконавчі комітети є юридичними особами публічного права, вони повністю підпадають під ознаки комунальних юридичних осіб, що містяться у ст. 92 ЗК України. Тому такі юридичні особи можуть набувати у постійне користування земельні ділянки, які необхідні для забезпечення їх діяльності як органів влади, а саме для розміщення будівель і споруд для розміщення працівників ради і її виконавчого та депутатського корпусу. Однак, навіть у таких випадках суб’єктом права постійного користування земельною ділянкою вважатимуться відповідна рада або її виконавчий комітет, а не територіальна громада. Якщо територіальна громада є власником такої ділянки, то вона не може мати на цю ж ділянку на іншому праві, крім права власності, в силу цивілістичного положення про те, що земельна ділянка (як і всяка інша річ, майно) може належати одній і тій же особі лише на одному праві. Теж саме стосується і можливості набуття радами та виконавчими комітетами земельних ділянок на праві оренди та суперфіцію.

Теоретично ради міських ОТГ та їх виконавчі комітети можуть брати в оренду, набувати суперфіцій на земельні ділянки, які належать іншим власникам, насамперед державі, фізичним та юридичним особам. Однак таке набуття є малоймовірним, оскільки територіальні громади є найбільшими землевласниками на своїй території принаймні до цього часу, тому для них більш економічно вигідним буде варіант використання власної землі для розміщення будівель ради та виконавчого комітету. Таким чином, з вищевикладеного випливає висновок про те, що міські та інші ОТГ можуть бути суб’єктами лише одного виду прав на землю – права власності. Суб’єктами інших прав на землю вони бути не можуть.

Як було встановлено вище, у переважній більшості випадків міські та інші ОТГ здійснюють право власності на землю не безпосередньо, а через обрані ними ради. Водночас ради, як довела практика їх функціонування ще у радянські часи (1917-1991 рр.), не спроможні здійснювати всі функції місцевого самоврядування (народовладдя за радянськими підходами), тому частину з них покладають на створені ними ж виконавчі органи. Згідно з ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [265], виконавчі органи рад - це органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. А у ст. 2 цього ж Закону встановлено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. На наш погляд, наведені положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дають підстави для постановки питання про те, що оскільки територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування не тільки через обрані ними ради, а й через сформовані радами виконавчі комітети рад, а здійснення права комунальної власності на землю є функцією місцевого самоврядування, то виконавчі комітети рад також можуть здійснювати повноваження суб’єкта права комунальної власності на землю. Безперечно, у світлі положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також беручи до уваги те, що ні ЗК Україні, ні Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” та інші законодавчі акти не наділяють виконавчі комітети рад повноваженнями суб’єкта права комунальної власності на землю, то станом на поточний момент виконавчі комітети рад міських та інших об’єднаних територіальних громад не можуть здійснювати повноваження власника земель.

Водночас враховуючи те, що території міських та інших ОТГ є значно більшими за площею, ніж території територіальних громад міст, селищ та сіл, а рада як представницький орган влади приймає рішення тільки на своїх сесіях, що скликаються з великим проміжком часу, ми вважаємо доцільним наділити деякими повноваженнями суб’єкта права комунальної власності на землі виконавчі комітети рад. На наш погляд, у такому разі за радою потрібно залишити найбільш важливі питання щодо розпорядження землями комунальної власності, а їх виконавчим комітетам передати менш важливі повноваження. Зокрема, вважаємо доцільним віднести до компетенції виконавчих комітетів міських ОТГ такі повноваження суб’єкта права комунальної власності на землю як:

а) припинення права постійного користування земельними ділянками комунальної власності у випадку добровільної відмови від такого права (ст. 142 ЗУ України);

б) вилучення земельних ділянок комунальної власності з постійного користування фізичних та юридичних осіб (ст. 149 ЗК України);

в) передача безоплатно у власність громадян України і юридичних осіб України земельних ділянок комунальної власності, які перебувають у користуванні цих осіб, відповідно до норм безоплатної приватизації земель (ст. 121 ЗК України) та для колективного садівництва та дачного будівництва (ст.ст. 35 та 52 ЗК України);

г) прийняття рішення про відчуження через виставлення на земельні аукціони прав на земельні ділянки комунальної власності (ст. 134 ЗК України);

г) зміна цільового призначення земельних ділянок (ст. 20 ЗК України);

д) виконання функцій орендодавця земельних ділянок комунальної власності (ст. 93 ЗК України).

Можливо, й деякі інші повноваження суб’єкта права комунальної власності на землю доцільно передати виконавчим комітетам рад міських та інших ОТГ, зокрема, на підставі рішень самих рад.

Водночас вважаємо, що виконавчі комітети міських та інших ОТГ мають бути наділені повноваженнями суб’єкта права комунальної власності на землю таким чином, щоб вони не стали повністю автономними, незалежними від ради чи навіть від територіальної громади суб’єктами права комунальної власності на землю. Тому в теоретичному плані,на нашу думку, доцільним визнавати виконавчі комітети рад третинними суб’єктами цього права, які цілком підпорядковані вторинним його суб’єктам (радам) та первинним суб’єктам права комунальної власності на землю – міським та іншим ОТГ. У практичному плані пропонуємо доповнити ЗК України ст. 12-2, яка має визначити обсяг земельних повноважень виконавчих комітетів рад міських та інших ОТГ.

**2.4. Правова охорона земель міських територіальних громад**

Відповідно до ст. 14 Конституції України, землі міських ОТГ, як і всі землі нашої країни, є основним національним багатством та перебувають під особливою охороною держави [120]. Закріплення норм щодо охорони земель у Конституції свідчить, що збереження земельних ресурсів у всіх сферах суспільних відносин є важливою складовою правової політики нашої держави у земельній сфері та про покладення конституційного обов’язку охорони земельне тільки на державу, а й на громадян, юридичних осіб і територіальні громади.

Таким чином, охорона земель є важливим завданням правового регулювання земельних відносин і, відповідно, є складовою правового режиму земель. Цим пояснюється наявність ознаки земельно-охоронного спрямування в більшості інститутів земельного законодавства.

Крім того, охорона земель виступає елементом більш широкого поняття охорони навколишнього природного середовища. Так, у ст. 5 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [275] визначено, що земля, поряд з іншими природними ресурсами, виступає одним з об’єктів правової охорони навколишнього природного середовища. Відповідно, це означає, що правова охорона земель має одним із своїх завдань забезпечення належної правової охорони довкілля та містить важливий екологічний компонент.

Все вищезазначене зумовило значний науковий інтерес з боку правознавців до дослідження теоретичних та прикладних питань правової охорони земельних ресурсів. Проблемам правової охорони земель присвячено чимало наукових праць таких учених, як Г.О. Аксеньонок, В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, Ю.О. Вовк, П.Ф. Кулинич, В.І. Курило, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інших.

Зокрема,на думку Г.О. Аксеньонка, охорона земель –це система юридичних заходів, спрямованих на збереження, відновлення й покращення сприятливого якісного стану поверхні земної кулі в межах території держави. При чому вченийне зводив збереження землі до її недоторканності, а до використання її такими способами та прийомами, за яких не наступає погіршення якісного стану земельних площ. Що ж до відновлення земель, то, на його думку, до нього належать заходи з рекультивації земель, а покращення стану земель забезпечують заходи меліоративного характеру, у результаті яких підвищується цінність землі [220, с. 287].

В.Л. Мунтян під правовою охороною земель розумів систему правових норм, приписи яких спрямовані на збереження земель, відновлення й підвищення їх родючості, що здійснюються з метою раціонального використання землі в інтересах підвищення добробуту людей [191, с. 117]. А.М. Мірошниченко запропонував розглядати під поняттям правової охорони земель ті заходи з охорони земель, які отримали законодавче закріплення, розмежовуючи зміст понять «охорона землі» та «правова охорона землі» [178, с. 412].

Цікаве розмежування понять охорони ґрунтів, охорони земель та правової охорони земель пропонує В.І. Курило. Він визначаєохорону ґрунтів як систему правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпеченням екологічної безпеки довкілля; а охорона земель, на думку вченого, є системою правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Нарешті, поняття правової охорони земель вчений визначає як систему юридичних заходів, спрямованих на збереження земель, відновлення і збільшення їх родючості [156, с. 28].

М.О. Фролов пропонує розглядати охорону земель у широкому та вузькому розумінні. Так, в широкому розумінні охорона земель включає в себе весь комплекс регулятивних правовідносин, у яких опосередковуються економічні, організаційні, науково-технічні заходи, спрямовані на забезпечення збереження земель та їх ощадливе, дбайливе, раціональне, ефективне використання, які здійснюються за допомогою державно-владного впливу на поведінку учасників земельних правовідносин як форми реалізації економічних, науково-технічних, організаційних заходів, протиставляючи їм іншу, відносно самостійну групу заходів як охорону земель у конкретно-юридичному, вузькому розумінні [331, с. 73].

Конкретизуючи поняття охорони земель для категорії земель сільськогосподарського призначення, В.І. Андрейцев сформулював доктринальне визначення правової охорони сільськогосподарських земель як комплекс ґрунтозахисних, організаційних, економічних, нормативно-технічних та державно-правових засобів, спрямованих на збереження та відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпечення екологічної безпеки довкілля [10, с. 277].

Фактично поділяючи позицію В.І. Андрейцева, К.Х. Ібрагімов та А.К. Ібрагімов вважають, що під правовою охороною земель сільськогосподарського призначення слід розуміти систему науково-обґрунтованих заходів, закріплених у земельному законодавстві і спрямованих на забезпечення всіма учасниками земельних правовідносин збереження та підвищення родючості цих не використовуваних земель в інтересах нинішнього та прийдешнього поколінь людей [89, с. 85].

Разом з тим заслуговує на увагу той факт, що міжнародне співтовариство сприймає питання використання і охорони земель переважно в контексті охорони природного середовища існування як важливого елементу захисту і охорони дикої флори і фауни [37, с. 122].

На думку У.В. Антонюк, такі розбіжності між вітчизняною та зарубіжною доктринами щодо охорони земель зумовлені закріпленою в ст.14 Конституції України концепцією землі як основного національного багатства та відсутністю чітких та безпосередніх міжнародно-правових механізмів регулювання відносин щодо правового режиму земель. Воснові міжнародно-правових актів, які опосередковано визначають охорону земель, зазначає вчена, лежать конвенції, які регулюють протидію окремим видам забруднення грунтів. На її погляд, до основних напрямків міжнародно-правового регулювання відносин, які пов’язані з охороною земель, належать: обмеження при здійсненні господарської діяльності; відшкодування екологічної шкоди; забруднення навколишнього середовища; управління відходами; використання небезпечних речовин; застосування пестицидів; боротьба з опустеленням [12].

На думку Н.Я. Перуна, охорону земельних ресурсів необхідно характеризувати в трьох аспектах:

1. екологічному – як зменшення антропогенногонавантаження на земельніресурси; підвищення екологічної стійкості земельних угідь; формування оптимального співвідношення біоресурсного потенціалу земель; вирощення екологічно чистої продукції; зменшення кількості забруднюючих речовин в ґрунтах;
2. економічному – як забезпечення високопродуктивного виробництва; підвищення родючості ґрунтів; відновлення корисних властивостей землі, як специфічного товару; зменшення витрат на господарювання;
3. соціальному - як відтворення суспільно-необхідних цінностей, які не завжди піддаються кількісній або вартісній оцінці; створення оптимальних умов для життєдіяльності людини та розвитку виробництва в регіоні; збереження та відновлення естетичної цінності ландшафтів; забезпечення населення екологічно чистими продуктами харчуваннях [210].

Аналіз наведених наукових позицій щодо правової охорони земель свідчить, що основний акцент у проведених дослідженнях зроблений на з’ясуванні юридичної природи правової охорони земель як інститутів земельного та екологічного права, а також на визначенні на цій основі змісту та основних напрямів правового регулювання землеохоронних відносин.

Наведені наукові позиції щодо змісту та юридичної природи правової охорони земель відображають розвиток та стан законодавства України про охорону земель. Так, у розділі VІ ЗК України (Охорона земель) домінують статті, присвячені загальним питанням правової охорони земель. Зокрема, в ст. 162 ЗК України встановлено, що охорона земель являє собою систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [77]. Аналогічне визначення міститься в ст. 1 Закону України “Про охорону земель” [273].

З аналізу зазначених правовий приписів випливає висновок про те, що правова охорона земель спрямована на досягнення таких завдань: 1) раціональне використання земель; 2) запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення; 3) захист від шкідливого антропогенного впливу; 4) відтворення і підвищення родючості ґрунтів; 5)підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення; 6) забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Стаття 164 ЗК України по суті дещо деталізує зміст деяких напрямів правової охорони земель, відносячи до них: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водно-болотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь [77].

Нарешті, в ст. 22 Закону України “Про охорону земель” закріпленасистема заходів у галузі охорони земель, до якої Закон відносить: державну комплексну систему спостережень; розробку загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання та охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; створення екологічної мережі; здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель; економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів; стандартизацію і нормування [273].

Очевидно, внасліок домінування у законодавстві України про охорону земель загальних питань до цього часу залишається без змін наведене ще у державному стандарті радянського періоду “Охорона природи. Землі. Терміни та визначення” визначення поняття охорони земель як комплексу організаційно-господарських, агрономічних, технічних, меліоративних, економічних, та правових заходів по відверненню та усуненню процесів, які погіршують стан земель, а також випадків порушення порядку користування землями [208].

Правове регулювання охорони та раціонального використання земель міських територіальних громад, як і всіх інших категорій земель, забезпечують такі нормативно-правові акти: Конституція України, ЗК України, закони України “Про основи містобудування” від 16 листопада 1992 р., “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” від 14 жовтня 1994 р., “Про архітектурну діяльність” від 20 травня 1999 р., “Про меліорацію земель” від 14 січня 2000 р., “Про Генеральну схему планування території України” від 7 лютого 2002 р., “Про землеустрій” від 22 травня 2003 р., “Про охорону земель”від 19 червня 2003 р., “Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19 червня 2003 р., “Про державну експертизу землевпорядної документації” вiд 17 червня 2004 р., “Про благоустрій населених пунктів” від 6 вересня 2005 р., “Про будівельні норми” від5 листопада 2009 р., “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17 лютого 2011 р., “Про Державний земельний кадастр” від 7 липня 2011 р. та інші.

Крім того, значна кількість питань з охорони земель населених пунктів, які є складовою частиною земель міських ОТГ, врегульована містобудівельними нормами, правилами і стандартами, зокрема: ДБН А-2-0.4.85 “Управління. Організація і технологія будівельного виробництва”, ДБН Б.2.2-12:2018 “Планування і забудова територій”, ДБН А. 1.1-1-93 “Система стандартизації і нормування в будівництві. Основні положення”, ДБН Б.2.4.1-94 “Планування і забудова сільських поселень”, ДБН В.2.2-3-96 “Будинки та споруди навчальних закладів”, ДБН А.2.З.-1-99 “Територіальна діяльність в будівництві”;   
ДБН В.2.2-9-99 “Громадські будинки та споруди. Основні положення”, ДБН В.2.2-10-2001 “Заклади охорони здоров'я”, ДБН А.2.2-1-2003 “Проектування, Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд” та інші. За сферою застосування у земельних відносинах їх можна класифікувати на такі, що: 1) регулюють планування і забудову населених пунктів і територій; 2) регламентують вимоги до спорудження окремих об’єктів, у тому числі встановлюючи при цьому різні зони; 3) містять вимоги до будівництва [342, с. 4]. Останнім часом також зростає кількість прийнятих органами місцевого самоврядування будівельних нормативно-правових актів, яким чинне законодавство відводить важливу роль у регулюванні відносин щодо використання, встановлення правового режиму та охорони земель,розташованих у межах населених пунктів.

Правова охорона земель міських територіальних громад, насамперед, земель населених пунктів (у тому числі земель житлової та громадської забудови), має свою специфіку, яка полягає в тому, що ці землі, при всьому різноманітті їх експлуатації, є, насамперед, просторово-територіальним базисом для розміщення житлових, громадських будівель і споруд. Використання цих земель у містобудівельній діяльності, на відміну від сільськогосподарської, не потребує підвищення родючості ґрунту, внесення органічних і мінеральних добрив, меліорації тощо. Цінність таких земель визначається іншими критеріями і залежить від місця розташування земельної ділянки, можливості вільного доступу на ділянку, забезпечення її комунікаціями тощо.

Разом з тим, у процесі містобудування на землю як на об’єкт природи здійснюється потужний антропогенний вплив, який може призвести до порушень у вигляді зміни рельєфу, зрізання пагорбів і височин, будівництва кар’єрів, влаштування відвалів, знищення ґрунту і рослинності, забруднення ґрунтів сміттям і токсичними речовинами тощо. Щоб цього не сталося та з метою створення умов для раціонального і ефективного використання земель, благоустрою населених пунктів, максимального забезпечення інтересів охорони земель у процесі містобудування в ст. 48 Закону України “Про охорону земель” передбачені обов’язкові для здійснення суб’єктами земельних правовідносин заходи щодо: максимального збереження площі земельних ділянок з ґрунтовим і рослинним покривом; зняття та складування у визначених місцях родючого шару ґрунту з наступним використанням його для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивації земель та благоустрою населених пунктів і промислових зон; недопущення порушення гідрологічного режиму земельних ділянок; дотримання екологічних вимог, установлених законодавством України, при проектуванні, розміщенні та будівництві об’єктів [273].

Крім того, забезпеченню охорони земель чинне законодавство приділяє увагу вже на етапі планування та розробки проектів забудови населених пунктів. Так, відповідно до ст. 19 Закону України “Про основи містобудування”, при розробці містобудівної документації та її реалізації, будівництві і реконструкції підприємств, будинків, споруд, комплексів, та інших об’єктів, суб’'єкти містобудівної діяльності зобов’язані дотримуватися встановлених природоохоронним законодавством і нормативно-технічними документами вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, передбачати заходи для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів [271].

У ст. 51 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” також зазначено, що при проектуванні, розміщенні, будівництві, введенні в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування, а також в процесі експлуатації цих об’єктів має забезпечуватись екологічна безпека людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей [275]. Вимоги щодо охорони земель містяться і в містобудівельниих нормах і стандартах, зокрема, врозділі 14ДБН Б.2.2-12:2018 “Планування і забудова територій” [62].

Землі міст та інших населених пунктів складаються переважно із земель несільськогосподарського призначення, які не потребують збереження, відновлення та підвищення родючості ґрунтів як засобу аграрного виробництва. Водночас охорона грунтового шару є однією з головних вимог щодо охорони земель у сфері містобудування. Згідно зі ст. 168 ЗК України при забудові земельних ділянок має бути забезпечено зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та подальше його використання згідно з проектною документацією, наприклад, для благоустрою населеного пункту. Крім того, власники земельних ділянок та землекористувачі не мають права здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без[спеціального дозволу](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0070-05)центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі [77].

Землі поселенської мережі України, які складають основу земель міських територіальних громад, потерпають від «індустріального» та побутового забруднення і псування. В ст. 1 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” забруднення земель визначається якнакопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин,вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін. А псування земель – це порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість [245].

Чинне законодавство України містить правові норми, спрямовані на охорону земель від забруднення. Так, у ст.167 ЗК України встановлена загальна заборона здійсненнягосподарської та іншої діяльності, яка спричиняє забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин. Як зазначається у літературі, основниминапрямами охорони земель від псування та забруднення, які знайшли відображення учинному законодавствіУкраїни, є: 1) встановлення заборон та обмежень на діяльність, що може негативно вплинути на якісний стан земель; 2) контроль у галузі охорони земель; 3) закріплення державних стандартів та нормативів у галузі охорони земель; 4) запровадження економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель; 5) здійснення моніторингу земель; 6) ведення земельного кадастру; 7) застосування заходів юридичної відповідальності за порушення вимог охорони земель від забруднення та псування [205, с.44].

У цілому можна погодитися з Т.К. Оверковською в тому, що правову охорону земель від забруднення та псування доцільно розглядати як комплекс правовідносин, які складаються на основі правових норм у процесі реалізації науково-обґрунтованих заходів економічного, екологічного, організаційного, земельно-правового, еколого-правового, науково-технічного, технологічного та іншого характеру гарантується та забезпечується запобігання та усунення негативних наслідків забруднення земель виробничими та побутовими відходами, стічними водами, токсичними, хімічними та радіоактивними речовинами [204, с. 4].

Землі міських територіальних громад потребують також правової охорони від нецільове використання та самовільного зайняття. На жаль, ці порушень земельного законодавства вже давно стали звичним, а в деяких регіонах Україні навіть масовим явищем.

Використання земельної ділянки за цільовим призначенням – одна з основних вимог чинного земельного законодавства. Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗК України землі за основним цільовим призначенням поділяються на: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісового фонду; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

При цьому, згідно з ст.1 Закону України “Про землеустрій” під цільовим призначенням земельної ділянки розуміється її використання за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку [260]. А відповідно до ст. 96 ЗК України землекористувач зобов'язаний забезпечити використання земельної ділянки за цільовим призначенням.

Проте вимоги законодавства не завжди співпадають з бажаннями землекористувачів. Тому велика кількість земельних ділянок, особливо розташованих у межах населених пунктів,використовується не за цільовим призначенням. Наприклад, всупереч всім заборонам на землях сільськогосподарського, лісового, оздоровчого, прородно-заповітного, рекраційного та історико-культурного призначення будуються житлові будинки і споруди,зведення яких дозволено лише на землях житлової та громадської забудови. Такі дії землекористувачів треба класифікувати як не виконання ними вимог щодо використання земель за цільовим призначенням і за які, згідно з ч. 1 ст. 211 ЗК України, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Віднесення земель до тієї чи іншої категорії а також зміна їх цільового призначення здійснюється відповідно до вимог ст. 20 ЗК України. Порушення цього порядку, як встановлено в ст. 21 ЗК України, є підставою для: а) визнання недійсними рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам; б) визнання недійсними угод щодо земельних ділянок; в) відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною;г) притягнення до відповідальності відповідно до закону громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель [77].

Крім того, за порушення цільового призначення земельної ділянки відповідні органи влади можуть позбавити власника права користування нею (ст. 141 ЗК України).

Самовільне зайняття земельних ділянокє одним з найбільш поширених порушень земельного законодавства. Згідно з ст. 1 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” [245], самовільне зайняття земельної ділянки являє собою будь-які дії, що свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

Різні визначення поняття «самовільного зайняття земельних ділянок» використовуються у науковій літературі. Так, О.П. Світличний розглядає зміст самовільного зайняття земельної ділянки дуже широко – як будь-які дії особи (групи осіб), які порушують встановлений законодавством порядок функціонування земельної ділянки[303, с. 103].

У свою чергу, О. Лугина визначає самовільне зайняття земельних ділянок як використання її особою поза волею власника останньої, а також використання земельної ділянки до моменту виникнення права на неї [161, с. 111]. З таким визначанням важко погодитися, адже воно передбачає, що порушник земельного законодавства, який самовільно захопив чужу земельну ділянку, неодмінно оформить право на неї. Скоріше за все, законний суб’єкт права на таку земельну ділянку відновить порушене право на неї.

Більш точним є, на нашу думку, визначення Р.О. Мовчана, який під самовільним зайняттям земельної ділянки проппонує вважати будь-які дії особи, які свідчать про заволодіння та/або користування земельною ділянкою за відсутності рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи державного органу приватизації про передачу у власність чи надання в користування земельної ділянки, або правочину, яким засвідчується перехід прав на земельну ділянку від попереднього власника чи землекористувача до особи, що заволодіває земельною ділянкою, а так само за відсутності інших, передбачених законодавством юридичних фактів, які підтверджують виникнення в особи права власності чи користування земельною ділянкою [186, с. 101]. Однак, найбільш повним, стислим та чітким залишається визначення самовільного зайняття земельних ділянок, яке було сформульоване В.В. Носіком. Вчений вважає, що під самовільним зайняттям земельної ділянки слід розуміти протиправне користування земельною ділянкою в натурі (на місцевості) всупереч вимогам чинного земельного законодавства щодо підстав і порядку набуття та реалізації права власності на земельну ділянку чи права землекористування громадянами, юридичними особами, державою, територіальними громадами [201, с. 49].

Для того, щоб використання земельної ділянки було правомірним (несамовільним), громадяни та юридичні особи спочатку мають отримати рішення від ради міської територіальної громади про надання їм у власність або користування такої ділянки відповідно до ч. 1 ст. 116 ЗК України.Потім, згідно з вимогами ст. 125 та ст. 126 ЗК України власники та землекористувачі мають здійснити державну реєстрацію набутих прав на земельні ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Крім того, заборонено використовувати земельні ділянки до встановлення їх меж у натурі (на місцевості).

Отже, вищенаведені законодавчі приписи дають підстави для висновку, що до належного оформлення права власності, права користування чи оренди та їх державної реєстрації будь-яке використання землі можна вважати самовільним зайняттям земельної ділянки, за яке, відповідно доч. 1 ст. 211 ЗК України, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Однак, залежно від конкретної ситуації відповідальність за такі правопорушення буде різною, а то й взагалі відсутня. Зокрема, з листа Державного комітету України по земельних ресурсах “Щодо застосування терміна “самовільне зайняття земельної ділянки” [346] випливає, що використання земельної ділянки державної та комунальної власності без укладеного договору оренди, але після прийняття рішення органу влади про її надання в оренду хоча і буде порушенням земельного законодавства, однак не може розглядатися як самовільне зайняття.

Крім того, не вважається самовільним зайняттям земельної ділянки, якщо стосовно неї вчинено відповіднийправочин(тобто,укладена відповіднодо законодавства цивільно-правова угода щодо земельної ділянки).Так, у ст. 93 ЗК України визначено, що право оренди земельної ділянки може відчужуватися, у тому числі продаватися на земельних торгах, а також передаватися у заставу, спадщину, вноситисьдостатутногофондутощо.

Досить поширеною є й ситуація, коли власник після придбання будівель та споруд з об’єктивних та суб’єктивних причин не може забезпечити швидке оформлення прав на земельну ділянку під купленими об’єктами нерухомості. Використання таких земельних ділянок до реєстрації прав на ниххоча і буде порушенням земельного законодавства, однак його також не можна вважати самовільним зайняттям земельних ділянок. Такі висновки грунтуються на положеннях ст. 120 ЗК України. Згідно з цією статтею до особи, яка набула право власності на житловий будинок, будівлю або споруду, переходить право власності або право користування на земельну ділянку, на якій розміщено відповідне нерухоме майно, без зміни її цільового призначення в обсязі та на умовах, встановлених для попереднього землевласника (землекористувача).

Тому вищезазначені дії землевласників (землекористувачів) не можна кваліфікувати як самовільне зайняття земельної ділянки та застосовувати до них заходи, передбачені 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [110] та ст. 197-1 Кримінального кодексу України [133].Проте це не позбавляє їх необхідності оформлення відповідних правовстановлюючих документів на право власності або користування земельною ділянкою.

Таким чином, вищенаведене дає підстави для висновку про те, що чинне законодавство України містить правові норми, які можуть забезпечити охорону земель міських ОТГ за такими напрямами: 1) охорона земель як просторово-територіального базису життєдіяльності населення, яка включає захист земель від нецільового використання та самовільного зайняття, а також збереження їх кількістного складу; 2) збереження грунтового покриву земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель шляхом недопущення в ході господарської (містобудівельної) діяльності надмірного шкідливого впливу на землю як елемента довкілля,захисту земель від негативних впливів (забруднення, псування).

Отже, під правовою охороною земель міських ОТГслід розуміти сукупність передбачених нормами права організаційних, екологічних, економічних та інших заходів, спрямованих на охорону земель як просторово-територіального базису життєдіяльності населення шляхом захисту земель від нецільового використання та самовільного зайняття, а також збереження їх кількістного складу та на збереження грунтового покриву земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель шляхом недопущення в ході господарської (містобудівельної) діяльності надмірного шкідливого впливу на землю як елемента довкілля, захисту земель від негативних впливів (забруднення, псування).

Водночас до цього часу малодослідженими залишаються в українській юридичній літературі питання організації правової охорони земель на місцевому рівні в уумовах децентралізації влади, що, вважаємо, негативно позначилося й на стані відповідного законодавства України. Так, слід відмітити, що ЗК України передбачає прийняття тільки загальнодержавних (ст. 177) та регіональних (ст. 178) програм використання та охорони земель, найнижчим рівнем розробки та застосування яких є область. Натомість, ЗК України не передбачає підготовку та реалізацію програм з охорони та використання земель не тільки на рівні ОТГ, а й на рівні районів та територіальних громад міст, селищ та сіл, про що свідчать ст.ст. 9, 10, 12 та інші статті цього Кодексу.

Певною мірою недостатній розвиток правового забезпечення охорони земель на місцевому рівні обумовлений реалізованою у ЗК України системою формування повноважень органів влади за принципом «згори-до низу». Так, повноваження органів державної влади у галузі земельних відносин визначаються за сформованим в умовах командно-адміністративної економіки принципом побудови, за якого спочатку визначаються повноваження Кабінету Міністрів України (ст. 13), далі йдуть повноваження центральних органів виконавчої влади (ст.ст. 14, 14-1, 14-2, 15, 15-1, 15-2), повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 16) та завершується цей перелік повноваженнями місцевих державних адміністрацій (ст. 17). За таким же принципом у ЗК України визначаються й повноваження рад у сфері земельних відносин. Їх визначення починається з повноважень Верховної Ради України, яка взагалі не є органом місцевого самоврядування (ст. 6); далі йдуть повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 7), повноваження обласних (ст. 8), Київської і Севастопольської міських (ст. 9), районних (ст. 10) та районних у містах (ст. 11) рад повноваження і завершується перелік визначенням повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у цій сфері (ст. 12).

І хоча визначення у ЗК України повноважень органів державної влади у сфері регулювання земельних відносин за вищезазначеною схемою є прийнятним, то визначення повноважень органів місцевого самоврядування за таким же принципом вважаємо методологічно невірним. Адже згідно з ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, місцеве самоврядування в Україні являє собою гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А ст. 6 цього Закону встановлено, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. По суті, територіальна громада визнається базовим рівнем місцевого самоврядування, що, на нашу думку, мало б передбачати надання радам цих громад вищого статусу в ієрархічній системі органів місцевого самоврядування, ніж це зроблено у ЗК України. До того ж, як зазначено у ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, районні та обласні ради – це органи місцевого самоврядування, що лише представляють щонайбільше спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Тому їх повноваження у сфері земельних відносин, зокрема, з питань представлення спільних інтересів територіальних громад міст, селищ та сіл, не можуть домінувати над повноваженнями рад таких територіальних громад, як це передбачає чинний ЗК України.

Отже, реалізація чинного законодавства України про повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин призвела до надмірної централізації повноважень органів виконавчої влади та відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Особливо неприйнятним є підпорядкування рад територіальних громад міст, селищ та сіл органам державної влади в світлі реформи щодо децентралізації влади, яка передбачає формування спроможних міських та інших ОТГ, ради яких повинні мати пріоритет у вирішенні всіх місцевих питань життя громади, включаючи й питання регулювання земельних відносин.

На нашу думку, в умовах перебудови діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня – рад міських та інших ОТГ – на засадах принципів повсюдності та повноти місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, як це передбачено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[284] вважаємо доцільним встановити у законодавстві України перелік виключних повноважень рад міських та інших ОТГ з питань охорони земель у межах території громад. Встановлення повноважень зазначених рад щодо охорони земель можна забезпечити на засадах розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Іншими словами, оскільки практично всі передбачені чинним законодавством повноваження органів влади у питаннях охорони земель належать органам державної влади, то фактично мова йде про свого роду «роздержавлення» зазначених повноважень, тобто, їх відбір у органів державної влади та закріплення за радами міських та інших ОТГ.

Виходячи з того, що важливим напрямом правового регулювання охорони земель є охорона їх кількості, тобто, структури земель за їх категоріями, та якості земель у плані якості їх ґрунтового покриву, то вважаємо, що повноваження щодо охорони якісного стану земель, здійснення якого вимагає застосування спеціальних знань, пристроїв та бюджетних коштів, доцільно залишити за органами державної влади спеціальної компетенції. Так, наприклад, контроль за дотриманням показників гранично допустимого забруднення ґрунтів та показників деградації земель та ґрунтів (ст. 165 ЗК України) можуть забезпечити технологічно оснащені контролери, які працюють в системі такого органу влади спеціальної компетенції як Державна екологічна інспекція України [254].

Що стосується правової охорони кількості земель, то в межах території міської ОТГ переважна більшість повноважень щодо їх здійснення має належати її раді та створеним нею виконавчим органам. Безперечно проблема охорони кількості земель за категоріальною належністю має і загальнонаціональний аспект. Зокрема, як зазначено у ст. 162 ЗК України, одне із завдань охорони земель полягає у забезпеченні особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. На нашу думку, виходячи з того, що чинне законодавство України спрямоване на реалізацію правового режиму всіх категорій земель, то вищенаведене виділення земель чотирьох категорій – природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення – слід розуміти таким чином, що законодавець встановив мету збереження їх кількості шляхом заборони зменшення площ кожної з зазначених категорій земель. Дотримання заборони щодо їх зменшення має забезпечуватися на національному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема, шляхом затвердження передбаченого у ст. 165 ЗК України нормативу оптимального співвідношення земельних угідь. Безперечно, такі нормативи мають бути встановлені і щодо площ земель лісогосподарського призначення. На нашу думку, встановлення у законодавстві таких нормативів має означати, що міські та інші ОТГ не мають права допускати зменшення площ земель зазначених вище категорій.Що стосується інших категорій земель, то міські та інші ОТГ мають нести основний тягар у забезпеченні їх охорони.

Ключову, системоформуючу роль у загальному правовому режимі земель міських територіальних громад відіграє правовий режим земель у межах «столичного» (основного) міста та інших населених пунктів, що увійшли до складу цих громад, які власне й визначають правовий статус ОТГ як міської, а правовий режим земель за межами таких населених пунктів має бути підпорядкованим правовому режиму земель населених пунктів міських територіальних громад**.**

Однак, зазначене вище не означає, що інші категорії земель у межах території міських ОТГне повинні бути об’єктом правової охорони. Одночасно із наданням міським ОТГшироких повноважень щодо використання та охорони земель різних категорій, законодавець повинен встановити законодавчу вимогу про обов’язкове прийняття радою програми охорони і використання земель у межах території міської територіальної громади на 3-5 років. Програма має містити конкретний набір передбачених законодавством засобів щодо охорони земель для вирішення конкретних завдань з програмуванням конкретних очікуваних результатів. Такою програмою мають також визначатися землі, які територіальна громада планує надати громадянам України у власність у межах норм безоплатної приватизації, а також землі, які мають надаватися фізичним та юридичним особам у власність на земельних аукціонах. Крім того, в зазначених програмах мають бути позначені й землі, які резервуються для вирішення важливих питань розвитку міських територіальних громад, наприклад, для створення індустріальних парків тощо. Однак, з метою забезперечення відповідності такої програми як вимогам екологічного законодавства України, так і інтересам жителів громади, вона має обов»язково бути оцінена громадскістю відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [276].

Нарешті, крім розробки та виконання програм охорони і використання земельради міських територіальних громад повинні застосовувати такий засіб правової охорони земель як самоврядний (ст. 189 ЗК України) та громадський (ст. 190 ЗК України) контроль за їх використанням та охороною. На жаль, прийнятийВерховною Радою України у першому читанні проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” передбачає скасування інституту самоврядного контролю за використанням та охороною земель з трансформацією його у державний контроль [233]. Ми вважаємо таку законодавчу ініціативу необґрунтованою, оскільки вона порушує принцип незалежності місцевого самоврядування від органів державної влади у частині здійснення контролю за використанням та охороною земель.

На нашу думку, об’єктом самоврядного контролю на території міських ОТГмають бути всі землі, незалежно від форм власності, крім, можливо, земель національної безпеки та оборони. У випадках виявлення фактів порушень законодавства про охорону земель на території міських та інших ОТГїх ради повинні мати можливість притягувати порушників земельного законодавства до адміністративної відповідальності, а також ініціювати, при необхідності, їх притягнення до цивільної та кримінальної відповідальності.

## 

## Висновки до розділу 2

1. В умовах проведення реформи щодо децентралізації влади, в тому числі і в земельних відносинах, яка передбачає формування управлінських повноважень рад міських та інших ОТГ на засадах принципу субсидіарності, уявляється необхідним відмовитися від поділу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня на власні та делеговані. Натомість їх повноваження мають формуватися таким чином, що всі питання місцевого життя, включаючи й питання земельних відносин, мають вирішуватися радами ОТГ, утому числі міськими, крім тих питань, які вони не мають можливості вирішувати і які доцільно винести на вирішення органів державної влади. Відповідні зміни доцільно внести до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
2. У ряді випадків суб’єктом управлінськихземельнихправовідносин може виступати міська ОТГ, яка повинна мати право на скасування рішення своєї ради з земельних питань, зобов’язувати раду прийняти певне рішення з земельних питань або вносити до нього певні зміни шляхом проведення місцевих референдумів, опитувань тощо.
3. Підпросторовим плануваннямяк функцією самоврядування міськоїОТГслід розуміти сукупність заснованих на нормах права дій органів самоврядування громади, а в деяких випадках і самої громади щодо організації всього підпорядкованого їй простору та його окремих частин з метою забезпечення збалансованого розвитку земельних й інших природних ресурсів та визначення на цій основі територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об’єктів життєдіяльності населення громади шляхом розроблення, затвердження та реалізації документації з просторового планування міської ОТГ.

Пропозиція щодо наділення рад міських та інших ОТГ повноваженням затверджувати документацію з просторового планування територій таких громад не буде ефективною, якщо вона не буде супроводжуватися реформуванням всієї системи просторового планування в Україні.

1. У суб'єктивномузначенні правокомунальної власності наземлюміських ОТГ являє собою гарантовану нормами законодавства України можливість і здатність територіальної громади набувати землі та земельні ділянки, а також володіти, користуватися та розпоряджатися ними безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування.
2. Міські таінші ОТГдоцільно визнаватипервинними суб’єктами права комунальної власності на землю, обрані ними ради – вторинними, а виконавчі комітети рад – третинними суб’єктами такого права.
3. Територіальнагромадаповинна мати юридичні інструменти щодо здійснення контролю за якістю управлінської діяльності створеної нею ради, зокрема, у питання використання та охорони земель комунальної власності та інших земель у межах території громади. У Законі України “Про місцевий референдум”, який пропонується прийняти, доцільно передбачити випадки, коли територіальна громада на місцевому (громадному) референдумі могла б покласти на раду прискорення виконання певних управлінських повноважень у сфері використання та охорони земель або ж навпаки – обмежити право ради здійснювати певну управлінську діяльність в земельній сфері, якщо таке обмеження буде в інтересах територіальної громади.
4. Міські ОТГздійснюють право комунальної власностіна землю у трьох формах: 1) шляхом передачі земельних ділянок комунальної власності в індивідуальне володіння і користування фізичним і юридичним особам з наданням їх у постійне користування, оренду, а також на праві емфітевзису та суперфіцію); 2) шляхом виділення певних земель (земельних територій та окремих ділянок) для загального користування жителями територіальних громад та всіма іншими особами, які перебувають на відповідній частині території громади; 3) шляхом зарахування земельних ділянок зі складу таких земель до запасу.
5. Істотний недолік розвитку правового забезпечення охорони земель намісцевому рівні полягає у формуванні повноважень органів влади за принципом «згори-до низу», який сформований в умовах командно-адміністративної економіки. Тому визначення повноважень органів місцевого самоврядування за таким принципом є методологічно невірним. Адже підпорядкованість органів місцевого самоврядування органам «вищого» рівня, в першу чергу органам державної влади позбавляє їх гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

В умовах перебудови діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня – рад міських та інших ОТГ – на засадах принципів повсюдності й повноти місцевого самоврядування потребує проведення розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою з питань охорони земель таких громад за принципом субсидіарності.

1. Підправовою охороною земельОТГслід розуміти сукупність передбачених нормами права організаційних, екологічних, економічних та інших заходів, спрямованих на охорону земель як просторово-територіального базису життєдіяльності населення шляхом захисту земель від нецільового використання та самовільного зайняття, а також збереження їх кількістного складу та на збереження грунтового покриву земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель шляхом недопущення в ході господарської (містобудівельної) діяльності надмірного шкідливого впливу на землю як елемента довкілля, захисту земель від негативних впливів (забруднення, псування).
2. Важливим напрямом правового регулювання охорони земель є охорона їх кількості, тобто, структури земель за їх категоріями, та якості їх ґрунтового покриву. Тому повноваження щодо охорони якісного стану земель, здійснення якого вимагає застосування спеціальних знань, пристроїв та бюджетних коштів, доцільно залишити за органами державної влади спеціальної компетенції.
3. Надаючи міським ОТГширокі повноваження щодовикористання та охорони земель різних категорій, законодавець повинен встановити законодавчу вимогу про обов’язкове прийняття радою програми охорони і використання земель у межах території міської територіальної громади на 3-5 років. Програма має містити конкретний набір передбачених законодавством засобів щодо охорони земель для вирішення конкретних завдань з програмуванням конкретних очікуваних результатів.
4. Об’єктом самоврядного контролю на території міських ОТГ мають бути всі землі, незалежно від форм власності, крім, можливо, земель національної безпеки та оборони. У випадках виявлення фактів порушень законодавства про охорону земель на території міських та інших ОТГ їх ради повинні мати можливість притягувати порушників земельного законодавства до адміністративної відповідальності, а також ініціювати, при необхідності, їх притягнення до цивільної та кримінальної відповідальності.

# ВИСНОВКИ

У дисертації проведене теоретичне узагальнення та запропоноване нове вирішення наукового завдання, що полягає у комплексному дослідженні правового режиму земель міських ОТГ, а також у розробленні на цій основі науково обґрунтованих висновків та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері:

1. Між населенням міської ОТГ та їїземельною територією існує правовий зв’язок, який проявляється у наявності в громади земельних прав та законних земельних інтересів. Відповідно міську ОТГ як суб’єкта земельних правовідносин пропонується розглядати як створену шляхом об’єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальну спільноту, що: 1) складається з громадян України, іноземців, осіб, без громадянства, біженців і вимушених переселенців, що постійно на законних підставах проживають у місті як адміністративному центрі громади та інших її населених пунктах; 2) має нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (область, Автономна Республіка Крим), та пов’язані з цією територією земельні права, земельні повноваження та законні земельні інтереси громади; 3) безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішує питання місцевого значення; 4) має достатній для самостійного функціонування набір об’єктів комунальної власності; 5) отримує до бюджету громади комунальні та інші податкові надходження; 6) пов’язана соціально-економічними, демографічними, культурними та іншими зв’язками системного характеру. Відповідно немає підстав для надання жителям районів та областей статусу факультативних територіальних громад (територіальних громад району та області), оскільки вони не мають власної території та пов’язаних з нею земельних прав і законних інтересів.
2. Становлення правового режиму земель міських ОТГ в Україні в історичному ракурсі характеризується такими закономірностями. По-перше, підстави для виділення правового режиму земель міських ОТГ у системі правового режиму земель країни з’являються за умови існування місцевого самоврядування в містах, за якого міські громади наділяються певними повноваженнями у регулюванні земельних відносин. По-друге, земельні повноваження міських ОТГ як ключовий елемент їх правового режиму починають формуватися в умовах існування власної державності–Київської Русі (ІХ-ХІІ століття) та певною мірою в умовах «ліберальної окупації», яка мала місце в період входження українських земель до складу Литовського князівства (ХІІІ-ХV століття), а також в період приєднання території України до складу Речі Посполитої (ХVІ-ХVІІІ століття), оскільки у містах Західної України зростала частка польського населення. По-третє, умовах перебування України у складі Російської та Австро-Угорської імперій (ХVІІІ-ХІХ століття) місцеве самоврядування, яке давало можливість збереження і певного розвитку традицій українського народу та його самоідентифікації у складі імперій, не отримало належного розвитку. По-четверте, в період комуністичного (тоталітарного) режиму існування місцевого самоврядування, в тому числі і в містах, суперечило логіці централізованого управління суспільством, яку поділяли комуністи, та перебувало під забороною. По-п’яте, з відновленням незалежності України місцеве самоврядування, в тому числі і в містах, почало формуватися заново. Однак, через великі, «вікові» перерви у його розвитку, що зумовило нерозвинутість, слабкість самоврядної культури народу, становлення місцевого самоврядування у містах відбувалося суперечливо, оскільки воно перебувало під контролем держави та обмежувалося територіями міст та інших населених пунктів. І лише з прийняттям у 2015 р. Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» поклало початок формування повноцінних міських територіальних громад та правового режиму їх земель.
3. Під землями міської ОТГ слід розуміти частину розташованої в межах однієї області (Автономної республіки Крим) земної поверхні, яка являє собою територію, що визначена зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об’єдналися, або на підставі проекту землеустрою, є цілісною (нерозривною) земельною територією, в межах якої немає земель інших громад, однак розташовані інші природні ресурси та на яку поширюються повноваження органу самоврядування міської ОТГ – радиміської ОТГ.
4. Основною системоутворюючою категорією земель міських ОТГ є землі несільськогосподарського призначення – землі житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Відповідно інші категорії земель у межах території міської ОТГ мають правовий режим, підпорядкований правовим режимам земель житлової та громадської забудови та земель промисловості, транспорту, енергетики, зв’язку, оборони та іншого призначення. Однак, таке їх підпорядкування забезпечується належно розробленою і затвердженою в установленому законом порядку планувальною (містобудівною) документацією, чинність якої поширюється як на землі у межах населених пунктів, так і за їх межами.
5. Землі міських ОТГє поліресурсним об’єктом правових правовідносин, що включає не тільки частину земної поверхні, а й інші природні ресурси, розташовані під, над земною поверхнею та на ній, а також розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо, які задовольняють суспільну потребу населення міської територіальної громади у земельних ресурсах.
6. Сприйнятий правовою доктриною та реалізований у чинному ЗК України поділ населених пунктів на міські поселення, до яких відносяться міста, селища міського типу й селища, та сільські населені пункти в цілому є обґрунтованим, оскільки продиктований специфікою основного виду господарської діяльності їх населення, яка в свою чергу обумовлює й специфіку використання земельних ресурсів міських і сільських населених пунктів. Водночас на території міських ОТГ такий поділ поступово втрачатиме своє юридичне значення, оскільки в силу особливостей правового режиму земель міських ОТГ тенденція урбанізації їх територій домінуватиме над потребами сільського розвитку.

7. Правовий режим земель міських ОТГ являє собою закріплений нормами права порядок належної поведінки суб’єктів земельних та інших правовідносин щодо управління землями міських ОТГ, їх використання та охорони, який забезпечується шляхом визначення складу та цільового призначення цих земель, змісту прав, обов’язків та відповідальності власників і користувачів земельних ділянок та інших осіб за дотримання правового режиму земель, а також шляхом визначення земельно-правового статусу міських ОТГ і компетенції їх органів місцевого самоврядування та інших органів влади в регулюванні земельних відносин на території міської ОТГ.

8. Правовий режим земель міських ОТГ характеризується наявністю їх загального цільового призначення. Засобом досягнення основної мети правового режиму земель міських ОТГ є єдина планувальна документація, відповідно до якої всі землі міської ОТГ є єдиним об’єктом планування, що здійснюється органом самоврядування такої громади.

9. Ключовим принципом правового режиму земель міських ОТГ є пріоритет права комунальної власності на землю, згідно з яким у комунальній власності міської ОТГ перебувають усі землі як в межах населених пунктів, так і за їх межами, крім земельних ділянок приватної та державної власності.

1. В умовах проведення реформи щодо децентралізації влади, в тому числі і в земельних відносинах, яка передбачає формування управлінських повноважень рад міських та інших ОТГ на засадах принципу субсидіарності уявляється необхідним відмовитися від поділу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня на власні та делеговані. Натомість їх повноваження мають формуватися таким чином, що всі питання місцевого життя, включаючи й питання земельних відносин, мають вирішуватися радами ОТГ, у тому числі міськими, крім тих питань, які вони не мають можливості вирішувати і які доцільно винести на вирішення органів державної влади.
2. Під просторовим плануванням як функцією самоврядування міської ОТГ слід розуміти сукупність заснованих на нормах права дій органів самоврядування громади, а в деяких випадках і самої громади щодо організації всього підпорядкованого їй простору та його окремих частин з метою забезпечення збалансованого розвитку земельних та інших природних ресурсів і визначення на цій основі територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку і оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів життєдіяльності населення громади шляхом розроблення, затвердження та реалізації документації з просторового планування міської ОТГ.
3. Міські ОТГ здійснюють право комунальної власності на землю у трьох формах: 1) шляхом передачі земельних ділянок комунальної власності в індивідуальне володіння і користування фізичним і юридичним особам з наданням їх у постійне користування, оренду, а також на праві емфітевзису та суперфіцію); 2) шляхом виділення певних земель (земельних територій та окремих ділянок) для загального користування жителями територіальних громад і всіма іншими особами, які перебувають на відповідній частині території громади; 3) шляхом зарахування земельних ділянок зі складу таких земель до запасу.
4. Визначені особливості здійснення права комунальної власності на землю, відповідно до яких міські та інші ОТГ доцільно визнавати первинними суб’єктами права комунальної власності на землю, обрані ними ради – вторинними, а виконавчі комітети рад – третинними суб’єктами такого права. У випадках розходжень між первинним і вторинним суб’єктом права комунальної власності на землю пріоритетмає надаватися повноваженням міських та інших ОТГ, а за наявності розбіжностей між радою та її виконавчим комітетом рішення ради має мати вищу юридичну силу, ніж рішення виконавчого комітету.
5. Важливим напрямом правового регулювання охорони земель є охорона їх кількості, тобто, структури земель за їх категоріями, та якості їх ґрунтового покриву. Тому повноваження щодо охорони якісного стану земель, здійснення якого вимагає застосування спеціальних знань, пристроїв та бюджетних коштів, доцільно залишити за органами державної влади спеціальної компетенції.
6. Об’єктом самоврядного контролю на території міських ОТГ мають бути всі землі, незалежно від форм власності, крім, можливо, земель національної безпеки та оборони. У випадках виявлення фактів порушень законодавства про охорону земель на території міських ОТГ їх ради повинні мати можливість притягувати порушників земельного законодавства до адміністративної відповідальності, а також ініціювати, при необхідності, їх притягнення до цивільної та кримінальної відповідальності.
7. Запропоновано зміни до Земельного кодексу України:

а) доповнити статтями 12-1 та 12-2, якими мають бути визначені земельні повноваження рад міських та інших ОТГ та їх виконавчих комітетів щодо здійснення права комунальної власності на землю та функцій управління землями в межах територій таких громад;

б) у зв’язку з тенденцією до забудови земель за межами населених пунктів, яка проявилася до започаткування процесу формування в Україні міських ОТГ (будівництво котеджних містечок тощо) ч. 1 ст. 38 викласти у такій редакції: «До земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування і розташовані у межах населених пунктів та за їх межами на території міських ОТГ»;

в) доповнити гл. 30 (Планування використання земель) ст. 178-1 «Програми використання та охорони земель міських та інших територіальних громад», у якій визначити види та зміст просторової планувальної документації окремо для міських, селищних та сільських ОТГ.

# СПИСОКВИКОРИСТАНИХДЖЕРЕЛ

1. Абрамов Л.К.,Азарова Т.В. Центр місцевої активності для розвитку громад. Кіровоград : ІСКМ, 2012.144 с.
2. *Агробізнес сьогодні*.2013. Грудень (№ 23).– URL: <http://www.agro-business.com.ua/event/1972-nichyina-zemlia-abo-vidumerla-spadschyna.html>.
3. Алексіс де Токвіль. Про демократію в Америці / пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка; передмова А. Жордена. Київ: Видав. дім “Всесвіт”, 1999.С. 63 – 64.
4. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в ССС . Москва, 1958. 234 с.
5. Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. *Материалы Второго советско-итальянского «круглого стола» по вопросам сельскохозяйственного права, (Москва, июль 1975 г.)* / ред. коллегия: Беляева 3. С. и др. Москва: Ин-т гос-во и права АН СССР, 1977.С. 51–62.
6. Алексеев С.С. Избранное. Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика. Москва: Статут, 2003. 480 с.
7. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва: Юрид. лит-ра, 1989. 314 с.
8. Алфьоров С.В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*.2013. № 1. С. 47–50.
9. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії: монографія. Київ: Знання, 2007. 445 с.

Андрейцев В.І. Правовий режим використання, відтворення та охорони земель. *Екологічне право: Особлива частина* / за ред. В.І. Андрейцева. Київ: Істина, 2001.544 с.

1. Анисимов А.П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации: монография.Москва: Юрлитинформ, 2010.456 с.

Антонюк У.В. Правова охорона земель: міжнародний та європейський досвід. *Наукові праці національного університету «Одеська юридична академія».*URL:http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/673/Antonjuk%20Pravova%20ohorona%20zemel%27.pdf? sequence=1.

1. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков: Одиссей, 2000. 80 с.

Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. №1. С. 94–98.

1. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: матеріали VII Всеукр. муніцим.слухань.Київ: Логос, 2002. С. 368–371.

Балезин В.П. Правовой режим земель населенных пунктов/отв. ред. Н.И. Краснов. Москва: Юрид. лит., 1980.96 с. ( Хозяйственному руководителю о законодательстве ).

Барабаш Н.Поняття«правовий режим»: підходидотлумачення. URL:**http://radnuk.info/home/24438-2013-07-10-09-51-38.html**.

1. Бармак М.В. Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні (кінець ХVIIІ – перша половина ХІХ ст.). Тернопіль: Вид–во Астон, 2007. 515 с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
3. Бачур Б.С. Інститут земельних відносин у цивільному звичаєвому праві України в Х – середині ХІХ ст. (історико-правовий аспект): автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2004. 18 с.

Бачур Б.С. Інститут земельних відносин у цивільному звичаєвому праві України в Х – середині ХІХ століть (історико-правовий аспект): монографія.Одеса: Одеський нац. ун-т ім. І.І.Мечникова, 2008. 204 с.

1. Бедова Е.С. Понятие правового режима земель населенных пунктов.*Молодой ученый*. 2011. №2. Т.2. С. 13–17.
2. Бізікін С.В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельнихвідносинорганамимісцевогосамоврядуваннявУкраїні.*Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1(47). С.225–230.
3. Біленчук П.Д, Біленчук П.Д., Кравченко В.В. Місцеве самоврядування в Україні: муніципальне право: навч. посіб. для вищ. навч. закл.*Європейський уіверситет управління, безпеки та інформаційно-правових технологій; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі*. Київ: Атіка, 2000. 304 с.

Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации; 7-е изд., перераб. и доп./ отв. ред. С.А. Боголюбов. Москва: Проспект, 2011. 332 с.

БойкоВ.В. Земельные общества России 20-х годов XX как разновидность сельской общины. *Культура народов Причерноморья*. 2001. № 17. С. 110–16.

Бондарчук Н.В. [Правовий режим земель: до визначення сутності і змісту](http://ir.znau.edu.ua/handle/123456789/4329).*Правова держава*. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. КорецькогоНАНУкраїни, 2012.№ 23. С. 606–610.

Бориславська О.М.,Заверуха І.Б., Школик А.М.та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України.*Центр політико-правових реформ*. Київ: Москаленко О.М., 2012. 212 с.

1. Борщ Г.А.,Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О.С., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф., Юзефович В.В. Ресурсне забезпечення об’єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб.Київ:2017. 107 с.
2. Боярська З.І. Історія держави і права України: навч.-метод, посіб. для самост. вивч. дисц.Київ, 2001. 280 с.
3. Буров В.А. Реализация принципа деления земель на категории по целевому назначению: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. 198 с.
4. Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. Київ: Ніка-Центр,2017. 352 с.
5. БуткоІ. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*.1992. №3.С. 38–41.

ВасиленкоА.Г.Правовой режим государственных земельв дореволюционной России –инструмент политики государства:дисс. ... канд.юрид*.* наук.Ставрополь*,* 2004. 189с.

1. Васильєва Н.В.,Гринчук Н.М., Дерун Т.М., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об’єднаної територіальної громади: практичний посібник. Київ, 2017. 108 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. 10736 с.
3. Вівчаренко О.А. Правова охорона земель в Україні : монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 336 с.
4. Власність і право власності. Нариси з історії, філософії, теоріїі практики регулюваннявідносин власності в Україні / М.В. Домашенко, В.Є. Рубаник.Харків: Факт, 2002. 550 с.
5. Воскобійник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на землю: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 186 с.
6. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты).*Правоведение*. 1992. № 4.С. 8–91.
7. Гальчинська Н.Ю. Інституційно-функціональне забезпечення правового режиму земель промислових зон.*Південноукраїнський правовий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ*.2010.№1. С. 139–142.
8. Гессен В.М. Городское самоуправление. *Дополнение к курсу Русского государственного права.*СПб. : Тип. И.Трофимова, 1912.27 с.
9. ГлазуноваСМ*.* Проблеми визначення правового статусу населених пунктів.[*Науково-інформаційнийвісник Івано-Франківськогоуніверситетуправаім.Короля Данила Галицького*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9673788).2012. № 5.С. 99–104.URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2012_5_18>.
10. Годованець В.Ф. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: МАУП, 2005. 360 с.
11. [Головне управління Держгеокадастру у Київській області](http://kyivska.land.gov.ua/).URL: http://kyivska.land.gov.ua/uriad-skhvalyv-rozporiadzhennia-shchodo-peredachi-zemelnykh-dilianok-silskohospodarskoho-pryznachennia-derzhavnoi-vlasnosti-u-komunalnu-vlasnist-obiednanykh-terytorialnykh-hromad/.
12. Голосніченко І.П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства. *Право України*. 1998. № 11.С. 21–28.
13. Городовое положение 16 июня 1870 года. *Свод законов Российской империи. – Т. 2. – Ч. 1: Общее губернское учреждение.*СПб., 1876.С. 422–465.

ГребенюкМ*.* Особливості правового режиму земель сільськогосподарськогопризначення*:* проблеми*,* перспективи*,* зарубіжний досвід.Право України.2007*.*№ 9*.*С*.*41–45*.*

Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика. Киев : Истина, 2005. 424 с.

1. Грищук М.В. Нариси історії місцевого самоврядування України. Острог, Нац. ун-т “Острозька академія”, 2003. 159 с.

Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 т.; 12 кн. / ред. кол.: П.С. Сохань (голова) та ін. Київ: Наукова думка, 1991. Т. 1.736 с. (Пам’ятки історичної думки України).

1. [Губань Р.](http://www.justinian.com.ua/author.php?id=117)Міськінаселені пункти, як адміністративно-територіальні одиниці URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=3041>.

Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні. Історико-правове дослідження: дис. … доктора юрид. наук. Львів, 2009. 439 с.

1. Гурбик А.О. Аграрна реформа в Україні в XVІ ст.Київ: Інститут історії України НАН України, 1997. 63с.
2. Гурбик А.О. Волочна поміра на українських землях у складі Великого князівства Литовського в XVI ст. Український історичний журнал.1996.№ 4.С. 49–61.
3. Гурбик А.О. Еволюція соціально-територіальних спільнот в середньовічній Україні (волость, дворище, село, сябринна спілка). Київ: Інститут історії України НАН України, 1998. 319с.
4. Гуревський В.К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення : монографія. Одеса : Астропринт, 2000.136 с.
5. Данилко Н.І. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин: дис. … канд. юрид. наук. Одеса. 2013. 248с.
6. Декларація про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради УРСР від 16.071990 р. № 55-XII.*Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31.Ст. 429.

Декрет о земле съезда советов рабочих и солдатских депутатов (27.10 1917 г.) .*Хрестоматия по истории отечественного государства и права. 1917-1991 г.г. /* под ред. О.И. Чистякова. Москва: Зерцало, 1997.592 с.

1. Делія Ю.В.Юридична природа правотворчої діяльності суб’єктів місцевого самоврядування в Україні. *Держава і право. Юрид. науки*. 2010.Вип. 49.С. 128–134.

ДБН Б.2.2-12:2018. Планування і забудова територій. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: наказ від 23.04.2018 р. № 100. URL:http://dbn.co.ua/\_ld/18/1802\_dbn-B-2212\_plan.pdf.

1. ДецентралізаціяуПольщі – Реформав дії. URL: decentralization.gov.ua/reform/tag/.../Pol==scha.

Дронова О.Л. Місто і сталий розвиток: концепція нового урбанізму.*Екологічний вісник*. 2017. № 2.С. 12–14.

Евтихиев И.И. Земельное право. Москва: Госиздат, 1923. 193 с.

1. Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов . Москва : Юрид. лит., 1976. 200 с.
2. Європейська інтеграція і Україна: радикальні економічні реформи.*Вісник Тернопіл. нац. екон. ун-ту*.2016.Вип. 4.С. 146-167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu\_2016\_4\_15.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Страсбург. – 15 жовтня 1985 р. Офіційний переклад.*Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2002. № 10.
4. Європейськахартія регіонального просторового планування.Торремоліноська Хартія.1983, Іспанія. Рада Європи.URL: http://www.kuznetsov- vv.hotbox.ru/d&g/.
5. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки.URL: <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
6. Єлькін С.В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефіницій «земля», «землі», «земельна ділянка». *Ученые записки Таврического нац.ун-та им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*.Т. 23 (62). № 1.2010. С.231–238. URL: http: // repository.
7. Єрмоленко В. Земельні ресурси в майновому обороті .*Право України*.2004.№ 6.С. 43–46.
8. Єрмоленко В. М. Проблемні питання цільового призначення земель.*Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів* : матер. міжнарод. науково-практичної конференції. Xарків, 2009. С. 27–29.
9. Жариков Ю.Г. Управление в области использования и охраны.*Земля и право: пособие для российских землевладельцев*. Москва, 1998. С. 175–176.
10. Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування.*Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. №4.С. 353–355.

Заставська Л.П. Право власності на землю в Україні (розвиток та основні риси): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 178 с.

1. Земельний кодекс України: Закон Українивід 25.10.2001 р. № 2768-III.*Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
2. Земельний кодекс Української РСР: Закон від 8.07.1970 р. *Відомості Верховної Ради*. 1970.№ 29. Ст. 205.

Земельний Кодекс УСРР. Харків : Видання НКЗС УСРР, 1922. 90 с.

1. Земельне право України: підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, П.О. Багай, А. П. Гетьман та ін.: за ред. М.В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 380 с.
2. Земельне право України : навч. посібн.; вид. 2-ге, переробл. і допов. / І.І. Каракаш, В.Д. Сидор, Т.Є. Харитонова та ін.; за ред. І.І. Каракаша, Т.Є.Харитонової. Одеса: Юрид. літ-ра, 2017. 588 с.
3. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. навч. закл. / за ред.В*.*І. Семчика,П.Ф. Кулинича. Київ.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. 424с.
4. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. навч. закл. / В*.*І.Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В*.* Шульга. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2008.600 с.
5. Земельне право України : підруч. / Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін.; за ред. В.В. Носіка. Київ: Вид.-поліграф. центр «Київський ун-т». 2008.511 с.
6. Земельное законодательство зарубежных стран */*под ред. Г.А. Аксененка, Н.И. Краснова, Л.П. Фоминой. Москва: Наука, 1982*.*408 с.
7. Земельное право Украины: учеб. пособ. / авт. кол. : А. М. Беженарь, Е. С. Бердников, Л. А. Бондарь и др.; под. ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. Київ : Истина, 2002. 496 с.
8. Земли. Термины и определения: ГОСТ 26640-85 (утратил силу). Москва: Изд-во стандартов, 1989. 565 с.

Земля и право. Пособие для российских землевладельцев / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Боголюбов.Москва: Из-дат. Группа НОРМА-ИНФРА, 1998. 360 с.

Ибрагимов К.Х., А.К. Ибрагимов Земли сельскохозяйственного назначения: понятие, сущность и особенности правовой охраны. *Право и политика*. 2004. № 4. С. 82–85.

Иванишев Н.Д. О древних сельских общинах в Юго-западной Россіи.Киев: Изд-во Археографической Коммиссіи, 1863. 72 с.

Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации : учебник. Москва : Юристъ, 2002. 286 с.

1. Иконицкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. Москва : Наука, 1979. 181 с.
2. Исаков Б.В. Правовые режимы и их совершенствование.*XXVI съезд КПСС и развитие теории права*. Свердловск. 1982. С. 34–39.

Іванова Є.О. Правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 1.С. 130–133.

1. Іванова Є.O Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : дис... канд. юрид. наук.Xарків, 2007.209 с.
2. Ігнатенко І.В. Актуальні питання планування використання земель у населених пунктах.*Теорія і практика правознавства*.2011. № 1 (1). С.24. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/download/62424/57962>.

Ігнатенко І.В. Категорії «земля» та «територія» в контексті правового регулювання зонування земель.*Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ: зб. наук. пр.* Харків, 2012. № 4, ч. 2. С. 221–228.

1. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук.Ужгород, 2016. 22с.
2. Ільницька Н.В. Оренда земель сільськогосподарського призначення: правові аспекти : автореф. дис. дис. … канд. юрид. наук.Київ, 2001. 19 с.
3. Історія держави і права України: підручник: у 2 т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина. Т.2: кол. авт.: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. Київ, 2000. 382 с.
4. Історія держави і права України. Частина 1 : підруч. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: у 2 ч. / А.Й. Рогожин, М.М. Страхов, В.Д. Гончаренко та ін.; за ред.А.Й. Рогожина. Київ : Ін Юре, 1996. 314 с.
5. Камінська Н.В., Бойко Г.В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії.*Архіви України*. – 2014. №4-5(292-203). С.73–83.
6. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування.*Місцеве і регіональне самоврядування України*. 1993.№ 1-2.С.70–71.
7. Калініченко В.В.Висвітлення земельноїгромадиукраїнськогодоколгоспного села вісторіографії.*Вісник Харківського національногоуніверситету ім. В.Н. Каразіна.*URL: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/>vkhnu/Ist/2009\_835/10\_Kalinichenko.pdf.

Капустян Г.Т. З історії самоврядування в Українському селі в 1920-ті роки.*Наукові праці історичного факультету ЗНУ*. 2005. Вип. 19. С. 221–225.

1. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту.*12-а Сесія Європейської конференції міністрів відповідальних за регіональне планування, 7-8 вересня 2000 р.м. Ганновер*. URL: https://rm.coe.int/168070018e.
2. Кириченко Ю.М. Поширеннямагдебурзькогоправата його особливості в містахУкраїни.*Форумправа*.2011. № 4.С. 361-366.URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\_index.htm\_2011\_4\_59](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index).

Кистяковский Ф. Права, по которым судился малороссийский народ : из 3-х кн. /под ред. А. Ф. Кистяковского. Киев: Унив. тип., 1879. 114, 844, 73, 27 c.

1. Кіселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права. 1996. № 9. С. 78–83.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12 1984 р.№ 8073-X.*Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
3. Коваленко Т.О. Запобігання юридичним дефектам у правовому регулюванні земельних відносин в Україні.[*Бюлетень Міністерства юстиції України*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9616817). 2014. №6. С.100-107.URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju\_2014\_6\_29](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=bmju_2014_6_29).
4. Коваленко Т.О.,КулиничА.П. Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку.*Екологічне право України*. 2017. № 3-4. С. 66–71.

Коваленко Т.О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія. Київ:Видав.-поліграф. центр “Київський ун-т” ; Юрінком Інтер, 2013. 632 с.

Коваленко Т.О. Юридична природа статуту територіальної громади як джерела земельного права України.*Публічне право*. 2018. №2 (30) . С. 199–208.

Коловангин П.М. Собственность на землю в России: История и современность.СПб.: Знание, 2003. 526 с.

[Комарова О.С.](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9E$) Поняття та правовий режим земельних ділянок комунальної форми власності.[*Форум права*](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=JUU_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=IJ=&S21COLORTERMS=1&S21STR=EJ000026).2011.№ 3. С.372–384. URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\_index.htm\_2011\_3\_63](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index).

1. Кондратенко Ю.В. Правове регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні: дис. …канд.юрид. наук.Одеса. 218 с.
2. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Наук. думка, 2000. 732 c.
3. Констуційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір від 08.06.1995р. № 1к/95-ВР.*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*.1995.№ 18.Ст.133.
4. Конституція України: Закон Українивід 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР . *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні:Указ Президента України від 22.07.1998 р. №810/98 .*Офіційний вісник України*. 1998. №27.Ст. 976.
6. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль».*Місцеве самоврядування*. 1997.№ 3-4.С. 37–41.
7. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується.*Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. № 4.С.13–25.
8. Костомаров Н.И. Начало единодержавия в Древней Руси.*Вестник Европы*. 1870. № 11. С.19–66
9. Костюченко О.А. Конституційне право України: посібник.Київ: КНЕУ, 2001. 116 с.
10. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України.Київ: Знання, 1999. 487 с.
11. Краснов М.А. Введение в муниципальное право: лекция / отв. ред. М.М. Славин. Москва, 1993. 16 с.
12. Краснова М.В. Правові аспекти гарантій прав на землю. *Вісник Київського національногоуніверситету ім. Т. Шевченка. Юрид. науки.* Вип. 58. С. 99–107.

Крассов О.И. Земельное право: учеб. Москва: Юристъ,2000. 388 с.

1. Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу РФ. 2-е изд., перераб. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2010. 369 с.

Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель.*Экологическое право*.2003.№ 1. С. 20–24.

Крассов О.И. Правовой режим земель как правовая категория.*Экологическое право России*. *Сб. материалов науч.-практ. конф. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг.* / состав.: А.К.Голиченков, И.А.Игнатьева, А.О.Миняев; под ред. А.К.Голиченкова: в 3 т. Москва: ТИССО, 2004. Т. 1. 736 с.

1. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року.*Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

Крип'якевич І.П. Історія України.Львів : Світ, 1990. 520 с.

Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів: Літопис, 2001. 375 с.

Кулакова Є.В.,БрєчкоА.С. Щодо поняття та сутності територіальних громад. *Науковийвісник Ужгородського національного університету; Серія:«Право»*. 2014. Вип. 25. С. 44–47.

Кулинич А.П. Актуальні питання формування території об’єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18 листопада 2016 р.) ; за заг. ред. П. Д. Пилипенка. Львів, 2016. С.114–116.

Кулинич А.П. Державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні: завдання, недоліки та досвід для формування законодавства про міські територіальні громади та їх землі.*Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України*: матеріали«круглого столу» (Харків, 2 груд. 2016р.) ; за заг. ред. А.П. Гетьмана.Харків: Право, 2016. С. 281–283.

Кулинич А.П. До питання про поняття та склад земель міських територіальних громад як об’єкта земельних відносин.*Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права*: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.).Київ: Видавництво «Прінт Сервіс», 2017.С. 158–163.

Кулинич А.П. Загальна характеристика правового режиму земель міських територіальних громад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету ;Серія: «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 28. С. 108–113.

Кулинич А.П. Земельно-правова природа перспективних планів формування територій об’єднаних територіальних громад.*Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України*: зб. тез Всеукр.наук.-практич. конф., 26 травня 2017 р, м. Київ; укл.: В.В. Носік та ін.; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017.С. 180–184.

Кулинич А.П. Інституційно-функціональне забезпечення управління землями міських територіальних громад.*Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 11.С. 99–103.

Кулинич А.П. Міська територіальна громада – новий суб’єкт земельних відносин в Україні.*Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку*: матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року) ; за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко.; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2016. С. 141–144.

Кулинич А.П. Міська територіальна громада як суб’єкт земельних правовідносин».*Часопис Київського ун-ту права*. 2017. №1. С. 209–214.

Кулинич А.П. Набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки відумерлої спадщини в умовах децентралізації влади.*Зб. матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрнгого, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України (м. Одеса, 9-10 вересня 2016 р.)* ; відп. ред.І.І. Каракаш. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2016. С. 141–143.

Кулинич Антон. Окремі питання співвідношення міських територіальних громад та міських агломерацій як суб’єктів земельних правовідносин.*Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.) ; ред. кол. І.С. Гриценко (голова), І.С. Сахарук (відп. ред.) та ін. : в 2 т. Київ: ВПЦ “Київський університет”, 2017. Т. 2.С.117–119.

1. Кулинич А.П. Особливості права комунальної власності на землю в об’єднаних територіальних громадах.*Часопис Київського університету права*. 2018. №2.С. 261–265.

Кулинич А.П. Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад.*Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть*:матеріалиміжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-19 травня 2018 р.) ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ, 2018.С. 278–283.

Кулинич А.П. Поняття та склад земель міських територіальних громад: правові питання.*Держава та регіони; Серія: Право*. 2017.№ 4. С.32–37.

Кулинич А.П. Правові аспекти розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в умовах децентралізації влади.*Часопис Київського ун-ту права*.2017.№1.С. 282–286.

Кулинич А.П. Просторове планування території міської територіальної громади: правовий аспект. «Jurnalul juridic national: teorie şi practică» S.R.L ; зарубіжн. наук. фах. вид. Молдова. 2018. № 2 (30). С.123–127.

Кулинич П.Ф. Аграрна реформа та проблеми правового регулювання земельних відносин.*Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україн*і: монографія ; кол. авторів; за ред. В.І.Семчика. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. С. 50–115.

Кулинич П.Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види.*Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 215–219.

Кулинич П.Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку. *Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН*. 2007. С. 50–53.

1. Кульчицъкий В.С.,Настюк М.І., Тищик Б.Й. Історія держави і права України. Львів, 1996. 296 с.
2. Курило В.І. Охорона навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів: м**етод. посіб. переробл. та доопр.Київ, 2010.176 с.**

Кучер О.О. Особливості просторового розвитку і планування в Україні.*Земельне право України*. 2006.№ 9.С. 49–56.

1. Ландшафтное планированиеиохрана природы*:* немецко*-*русско*-*английский словарь*-*справочник*.* Иркутск*:* Изд-во Института географииим*.* В.Б. Сочавы СО РАН*,* 2006. 191 с.

Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: учебно-практическое пособие / отв. ред. О. И. Крассов. Москва: Дело, 2004. 296 с.

1. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні.*Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С.43.URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ Unzap\_2002\_1\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/%20Unzap_2002_1_10.pdf).
2. Лугина О. Проблеми нормативного визначення терміна «самовільне зайняття земельних ділянок».*Право України*. 2008. № 2. С. 109–111.
3. Любавский М.К. Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства ко времени издания первого Литовского статута.Москва, 1892.690 с.
4. Любченко П.М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні.*Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 59–64.

Маленко Я.В. Правова сутність територіального планування: вітчизняний та європейський досвід.*Часопис Київського університету права*. 2017. №2.С.214–219.

Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. *Теория государства и права* / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва: Юристъ, 1987. С. 644–645.

Манылов И.Е. Oборот недвижимости в России: экономика и право.*Журнал российского права*. 2012. № 1. С. 21–28.

Мартин А. Землеустрій в Україні: сьогодення та майбутнє.*Землевпорядний вісник*. 2016. № 8. С. 10–13.

Мартин А.,Гущик С., Гунько Л. Розмежування земель державної та комунальної власності: нова концепція.*Землевпорядний вісник*. 2011. № 11.С. 5–12.

Маруняк Є.О. Територіальне (просторове) планування: зміст, еволюція та основні сучасні напрями.*Український географічний журнал*. 2014. № 2. С. 22–31.

1. Марусенко Р.І. Деякі аспекти принципу використання земель за цільовим призначенням.*Земельне право України. Теорія і практика*. 2007. № 1. С. 37–46.
2. Матузов М.И. Правовые режимы: вопросы теории практики.*Правоведение*. 1996. № 1. С.17–18.
3. Медведчук В.В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні.*Урядовий кур’єр*. 1995. 28 груд.
4. Мелехина И.И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ : дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003. 218 с.
5. Мельников Н. Н. Теоретические основы отнесения земель ккатегориям и зонирования территорий Российской Федерации.*Xозяйство и право*. 2013. № 3.С. 74–83.

Мельничук О.С. Міська правова система: теоретичні та нормативні засади: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 408 с.

Методикаформування спроможних територіальних: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04. 2015 р. №214. URL:[http://www.kmu.gov.ua/control / uk/publish/article?art\_id](http://www.kmu.gov.ua/control%20/%20uk/publish/article?art_id)= 248117469&cat\_id=246711250.

Методические рекомендации по разработке схем зонирования территории городов МДС 30-1.99. Госстрой России. Москва, 1999. 112 с.

Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник.Київ: Алерта.КНТ; ЦУЛ; 2009. 712 с

Мірошниченко А.М. Земельне право України: навчальний посібник. Київ : Ін-т законод. Верховної Ради України, 2007. 432 с.

1. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник; 2-ге вид., доповн. і перероб.Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.

Мірошниченко А.М.,Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України.URL: https://textbook.com.ua/pravo/1474610574/s-9?page=5.

Мірошниченко А. Повсюдність місцевого самоврядування – беззаперечний плюс законопроекту.*Голос України*. 2015.29 лип. № 135 (6139).

Мірошниченко А.М. Принцип повсюдності місцевого самоврядування та його реалізація у земельних правовідносинах.*Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права*: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Вид-во «Прінт Сервіс», 2017. С. 42–47.

1. Мішина Н.В.Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... доктора юрид. наук. Одеса, 2009. 595 с.
2. Мовчан Р.О.Потерпілі від самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. Донецьк, 2008. № 3. С. 145-153.
3. Мовчан Р.О. «Самовільність» як найважливіша ознака злочину, передбаченого ч.1 ст.197–1 КК України.*Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2008. № 4. С. 99–108.
4. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України.*Університетські наукові записки: Часопис Хмельницькогоуніверситету*. 2006.№ 2.С.347–352. URL: [http://www.univer.km.ua/ visnyk/1100.pdf](http://www.univer.km.ua/%20visnyk/1100.pdf).
5. Мороз О. Територіальна громада: сутність становлення та сучасніукраїнські реалії.*Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2008.№2. URL:<http://www.lvivacademy.com/visnik2/fail/Moroz.pdf>.
6. МуніципальнеправоУкраїни : підручник/ кол.авт. ; заред.В.Ф. Погорілка,О.Ф.Фрицького.Київ : ЮрінкомІн- тер, 2006.592 с. URL:http://pidruchniki.ws/15840720/pravo/konstitutsiyne\_pravo\_ ukrayini\_-\_pogorilko\_vf.

Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. Київ: Вища школа, 1973.204 с.

Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР . Київ: Вища школа,1982.232 с.

1. Наврузов Ю. Категорія “громада” в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов.*Збірник наукових праць УАДУ*/ за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 1. С. 272–289.
2. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук.Одеса, 2015. 24 с.
3. Назарко А.Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації.*Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. Одеса: Юрид. л-ра, 2011. Вип. 61. С. 144–150.
4. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Ленинград : Наука, 1984. 260 с.
5. Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов: Изд-во Львовск. ун-та: Госюриздат, 1959. 169 с.

Новаковська І. О. Еколого-економічні засади управління міським землекористуванням:дис. … доктора екон. наук.Київ, 2016.412 с.

1. НоваковськийЛ. Я.,Третяк А.М. Основніположенняконцепціїрозвиткуземельної реформи в Україні.Київ : Ін-т землеустрою УААН, 2000. 96 с.
2. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. ; вид. 2-е, доп. /за ред.В. В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2010. 717 с.
3. Носік В.В. Земля як об'єкт права власності.*Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка: Серія юрид. науки*. 2000. Вип. 38.С. 33–40.
4. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія.Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
5. Носік В. В. Самовільне зайняття земельних ділянок: теорія і практика.*Земельне право України*. 2006. № 5. С. 47–58.
6. Общая теория советского земельного права / под ред. Н.И. Краснова. Москва.: Наука, 1983. 458 с.

Оверковська Т.К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: автореф.дис. … канд. юрид.наук. Київ, 2008. 20 с.

Оверковська Т.К. Правові форми охорони земель від забруднення та псування за законодавством України.*ВісникКиївського національного університету ім. Т. Шевченка.Серія юрид. нуки*. 2007.Вип. 77-78.С. 43–48.

1. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування.*Місцеве і регіональне самоврядування України*. 1995.Вип. 1–2 (10–11). С. 67–75.
2. Орзих М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации.*Юридический вестник*. 1996. № 4. С. 64 – 66.
3. Охранаприроды. Земля. Терминыиопределения.ГОСТ 17.5.1.05 – 80.URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.
4. Пересоляк В.Ю. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів : дис. … канд. наук.Львів, 2006. 222 с.

Перун Н.Я. Теоретичні аспекти охорони земель з позицій сталого розвитку.*Молодий вчений*.2014. №4(07) . С.104–107.

1. Петришина М.О. Нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.*Проблеми законності*. 2008. Вип. 99. С. 236–242.

Питанняпередачіземельнихділянок сільськогосподарського призначення державноївласностіукомунальнувласністьоб’єднанихтериторіальних громад:Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018р.№ 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1>.

Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*.2011.№ 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

1. Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: ПостановаКабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1150. *Офіційний вісник України*. 1998. № 30. Ст. 1133.
2. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654.URL: http: //zakon1.rada.gov.ua.
3. Попов М. Изменение разрешенного использования и целевого назначения земельных участков.*Xозяйство и право*. 2009.№ 2. С. 3–21.

Правда Русская. Т. 1. Москва-Ленинград, 1940. 506 с.

1. Правдюк В**.**М**.** До питання співвідношення понять містобудівного зонування та цільового призначення земель.*Вісник Вищої ради юстиції*. 2013.№ 2 (14). С.173–180.
2. Правдюк В.М. Проблемні питання, які пов'язані із цільовим призначенням земель України.*Економіка та право*. 2010. № 3.С. 90–93.
3. Право землепользования в СССР и его виды / под ред. Г.А. Аксененка, Н.И. Краснова. Москва : Юрид. лит-ра, 1964. 551 с.
4. Правова доктрина України : у 5 т./ Нац. акад. прав. наук України; редкол. В.Я. Тацій та ін. Харків : Право, 2013. Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. 848 с.
5. Принципы и задачи функционального зонированиягородских территорий. *Геопрофиль*. № 5. 2009. С. 12–20.
6. Про адміністративно-територіальнийустрій: Проект Закону України від 04.10.1977 р. (станом на 27.04. 2009 р.).URL: www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1938.
7. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р.№ 1275-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38.Ст.534.
8. Проблагоустрійнаселених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р.№ 2807-IV.URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15.
9. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України від 24.02.1994 р. № 3996-ХІІ.*Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 8. Ст. 38.

Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 р.№ 1559-VI.*Офіційний вісник України*. 2009. № 97.Ст. 3326.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні: Закон України від 10.07.2018 р.№ 2498-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сферіархітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 р.№ 320-19.URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19.

Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 19.02.2017р.№ 1851-VIII.*Голос України*. 2017. № 50.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли. Закон України від 20.09.2016 р. № 1533-VII.*Відомості Верховної Ради*. 2016. № 44. Ст.747.

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 06.09.2012 р. № 5245-VI.URL:http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5245-17.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів Українищодо розширення повноваженьорганівмісцевогосамоврядуваннязуправлінняземельними ресурсами тапосилення державного контролю за використанням і охороною земель : Проект Закону Українивід 31.03.2016 р. № 4355.URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=58610.
3. Про внесення змін до деяких законодавчихактів України щодо розширення повноваженьорганівмісцевогосамоврядуваннятаоптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12. 2015 р. № 888-VIII .URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19.

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельнимиресурсамивмежахтериторіїоб’єднанихтериторіальних громад :Проект Закону від України 18.09.2017 р. №7118. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=62556.

Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26.11.2015 р. № 834-19. URL:http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/834-19/paran6#n6.

Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [Електронний ресурс]: Закон України від 26.11.2015 р. № 835-19. URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19.

Провнесеннязміндо Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII.URL:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2379-19.

ПровнесеннязміндоЗаконуУкрахни“Прорегулюваннямістобудівної діяльності”: ПроектЗаконувід21.04.2017 р. № 6403.URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676>.

Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли:Проект Закону від 01.09.2015 р. №3006. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56342>.

1. Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”: Закон України від 28.06.1994 р.№ 64/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 26. Ст. 217.
2. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р.№ 5475-VI (втратив чинність).*Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44-45. Ст. 634.

Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від03.07.1991 р.№ 1286-XII.*Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 35. Ст.515.

Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України 07.122017 р.№ 2246-VIII . URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19.

1. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV.*Відомості ВерховноїРади України*. 2003.№ 39. Ст. 350.
2. Про державно-правовий експеримент розвиткумісцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 05.04.2001 р. № 2352-ІІІ.*Відомості Верховної Ради України*.2001.№ 29.Ст.138.

Про державнупідтримкурозвиткумісцевогосамоврядуванняв Україні: УказПрезидентаУкраїнивід30.08.2001р. № 749/2001. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/749/2001.

1. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015р.№ 157-VIII.*Урядовий кур'єр*. 2015. № 44.
2. Про затвердження Державнихсанітарнихправил планування та забудови населених пунктів: Наказ Міністерства охорони здоров’я Українивід 19.06.1996 р.№ 173. URL: http://zakon2.rada.gov.ua.

Про затвердження Державноїстратегіїрегіональногорозвиткуна періоддо2020 року: Постанова Кабінету МіністрівУкраїнивід 06.08.2014 р. №385.URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/card6#Public.

1. Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 р. *Зібрання постанов Уряду України*. 1996.№ 21. Ст. 601.
2. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів Українивід 18.06.2014 р.№ 591-р.*Урядовий кур'єр*.2014. № 13.
3. Про затвердження плану червоних ліній вул. Краснова від вул. Артилерійська до Адміральського проспекту з врахуванням розміщення об'єктів житлового та громадського призначення у м. Одесі : Рішення Одеської міської ради від 14.05.2010 р. №5871-V.*Одесский вестник*. 2010. № 83.
4. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275.*Офіційний вісник України*. 2017. № 36. Ст. 1131.
5. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681.*Офіційний вісник України*. 2004. № 21. Ст. 1429.

Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99.

Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від16.05.2007р. №733.URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/733-2007-%D0%BF>.

1. Про затвердження Програми комплексного соціально-економічного розвитку м. Судака та інших населених пунктів, розташованих на прилеглій до нього території, на 2005 – 2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2004 р. № 1189.*Офіційний вісник України*.2004. №36.Ст. 2410.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21.Ст. 943.

Про землеустрій : Закон України від 22.05. 2003 р.*Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36.Ст. 282.

Проект «Хартия города Одесса».URL: <http://vybor.ua/article/narodovlastie/proekt-hartiya-goroda-odessy-1999-g.html>.

Про Комплексну програму соціально-економічного розвитку Великої Ялти як курорту загальнодержавного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 05.01.1998 р. № 9 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2001 р. № 1206).URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/9-98-%D0%BF

Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента Українивід 25.05.2001 р.№ 341/2001. URL: http://zakon3.rada.gov.ua.

1. Про містобудівний кадастр : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 559.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-%D0%BF>

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

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон Українивід 21.05.1997 р.№ 280/97( редакція Законувід 26.04.2015р.).URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20150426.

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р.№ 586-XIV.*Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21.Cт.190.
2. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування**:** Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-ХІІ.*Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.
3. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування: Закон України від 07.121990 р. №533-XII.*Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.
4. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV (в редакції Закону № 1211-IV від 02.10.2003 р.).URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>show/161-14.
5. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради* України. 1992. № 52. Ст. 683.
6. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду : за станом на 18. 11. 2012 р. № 5459-17. URL:http://zakon1.rada.gov.ua.

Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV.*Відомості Верховної Ради* України*.* 2003.№ 39.Ст.349.

Про охорону культурної спадщини: Закон Українивід08.06.2000 р.№ 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст. 333.

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.*Відомості Верховної Ради* України. 1991. № 41.Ст. 546.
2. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII.*Відомості Верховної Ради* України. 2017.№ 29.Ст.315.
3. Про правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001р. № 1306.*Офіційний Вісник України*. 2001. № 41.

Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997р. № 452/97-ВР.*Відомості Верховної Ради України*.1997.№ 38.Ст. 249.

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р.№ 3038-XVII.*Відомості Верховної Ради* України. 2011. № 34. Ст. 343.
2. Про розмежування земель державної та комунальної власності:Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV (втратив чинність).*Відомості Верховної Ради* України.2004. № 35.Ст.411.

Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р.№1508-18. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public.

Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

1. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009р.№ 900-р.*Офіційний вісник України*.2009.№ 60.Ст. 2130.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Кабінет Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. **№** 333-р.*Урядовий кур'єр*. 2014. № 67.
3. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ.*Відомості Верховної Ради України*.1994.№ 22. Ст. 144.

Развитие управления городами и агломерациями. Обобщение опыта сциалистических стран / М. Беньямин, В.Любовный, О.Пчелинцев, П.Томашек. Москва: Прогресс, 1985. 73 с.

1. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг)/ В. Гусаков, У. Валета, В. Нудельман та ін. Київ: Вид-во Деркомітету України у справах містобудування і архітектури, 1996.85 с.

Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. … канд. юрид. наук.Саратов, 2001. 157 с.

1. Ріпенко А. Зонування земель (територій)в межах населених пунктів та за їх межами: правові аспекти.URL: http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko\_zoning.pdf.
2. Ріпенко А.І. Правове регулювання зонування земель (територій) в сучасних умовах.*Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*.Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010.Вип. 47. С. 480–486.
3. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : автореф.дис. … канд. юрид. наук.Київ, 2010. 20 с.
4. Ріпенко А.І. Правове регулювання планування земельних територій міст (на прикладі м. Одеси).*Бюлетень Міністерства юстиції України*.2010.№ 6.с. 161–168.
5. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001.*Офіційний вісник України*. 2001.№ 29.Ст.1327.
6. [Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України](http://zakon.rada.gov.ua/go/v004p710-18)щодо відповідності Конституції України(конституційності) ЗаконуУкраїни “Про всеукраїнський референдум”: Рішенням Конституційного Суду від 26.04.2018р.№ 4-р/2018. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18.
7. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішенням Конституційного Суду від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004 . URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04.
8. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. … канд. юрид. наук.Саратов, 2001. 157 с.
9. Роз’яснення щодо неможливості отримання територіальною громадою статусу юридичної особи: Лист Міністерства юстиції Українивід 15.08.2017 р.№ 31322/Ж-1548/19 . URL: [http://just-mykolaiv.gov.ua.](http://just-mykolaiv.gov.ua/%20rozjasnennja_ministerstva_justitsiji_ukrajini_schodo_nemozhlivosti_otrimannja_teritorialnoju_gromadoju_statusu_juridichnoji_osobi_list_31322zh_154819_vid_15082017)
10. Руда Н.І. Територіальна громада – суб’єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти.*Правова держава: щоріч. наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*.Київ, 2001.Вип. 12. С. 232–246.
11. Русинов Р.К. Правовое регулирование и его механизм // Теория государства и права /под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова.Москва: Изд. группа «Инфра М-Норма», 1997. 570 с.
12. Русанова С.Ю.Гарантіїправтериторіальноїгромади:конституційно-правовий аспект: автореф.дис.… канд. юрид. наук:12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право».Харьков, 2011.URL:[http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi- bin/irbis\_nbuv/cgiirbis\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-%20bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe).
13. Саханенко С. Міська територіальна громада – проблеми дефініції.*Вісник УАДУ*. 2000.№2. С. 365–374.
14. Саханенко С.Є.Політичне управління містом в умовах самоврядування: монографія. Одеса. : Вид-во ОФ УАДУ, 2001. 380 с.
15. Світличний О. Правові аспекти застосування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки».*Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 1.С. 100–103.
16. Сергеевич В.И. Русские юридические древности: в 2 т. СПб., 1900.Т. ІІ.396 с.
17. Сергієнко О.,ТкачукА.Київ у кайданах околиць, або як розвиватися українським мегаполісам?*Дзеркало тижня*.2017. 14-20 січ.№1.
18. Сидор В.Д. Правове регулювання земельних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні.*Науковий вісник Чернівецького національного університету : зб. наук. праць.*Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. Вип. 550 : Правознавство. С. 80–84.

Сидор В.Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. *Наука і практика. Адвокат*. 2010.№ 8 (119). С. 27–31.

1. Сівков С. Концептуальне визначення сутності поняття ”місцеве самоврядування”.*Управління сучасним містом* . 2005. №1-2/1-6 (17-18).С.235–240.
2. Сіряченко І.І. Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України : автореф.дис. … канд. юрид. наук.Харків, 2013. 20 c.
3. Сіряченко І.І . Правове регулювання цільового використання земель в межах населених пунктів України: дис. ...канд. юрид. наук.Одеса. 2013. 177 с.
4. Советский энциклопедический словарь. Москва: Советская. энциклопедия, 1986. 1600 с.
5. Соколова І.О. Правовий режим як категорія правової науки : монографія.Харків: Право, 2014. 152 с.

Сохнич А.Я.,Горлачук В.В., Наход А.В. Управління земельними ресурсами: Регулювання земельних відносин: навч.посіб. /за ред. А.Я. Сохнича. Львів, 2008. 255 с.

Спасибо-Фатеева И. Вопросы управления государственной и коммунальной собственностью: частноправовой аспект.*Предпринимательство, хозяйство и право*. 1999. № 10. С. 26–31.

Спаський А. Категорія «правовий режим»: поняття і ознаки.*Право України*. 2008.№ 7. С. 13–16.

Степенко О. Сакаль О., Третяк Н. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку.*"К. Економіст”*.2014.№ 8 .С. 39–43.

1. Страшун Б.А. Социализм и демократия.Москва: Междунар. отношения, 1976. 207 с.
2. Ступень М.Г. Використання земель населених пунктів : монографія.Львів: Львів. держ. аграр. ун-т, 2000. 356 с.
3. Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України.*Право України*. 2000.№ 4. С. 68–73.
4. Титова Н.І. Землі як об’єкт правового регулювання.*Право України*. 1998.№ 4.С. 10–15.
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право: ученик.Москва: Издательство БЕК, 1995*.* 339 с.
6. Теоретичні засади зонування земель в Україні : монографія / О.С. Дорош, Н.В. Ісаченко, А.Г. Мартин, С.О. Осипчук, Г.К. Лоїк.Київ. : МВЦ «Медінформ», 2011. 182 с.

Толочко П.П. Київська Русь.Київ: Абрис, 1996.357 с.

Третяк А.М. Стан та проблеми управління земельними ресурсами в Україні.*Вісник аграрної науки*. 2001. № 8. С. 5–11.

Турчинов І.Є. Проблеми визначення правового статусу територіальних громад в Україні URL: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/>2010\_1/doc/2/12.pdf.

1. Управління земельними ресурсами:навч. Посібник/за ред. А. М. Третяка.Вінниця: Нова Книга, 2006. 360 с.
2. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапысоздания / под ред. В.И. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловского.Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. 160 с.

Фадеев В.И. Муниципальное право России. Москва, 1994. 168 с.

Франко І. Що таке громада і чим би вона повинна бути?*Зібр. творів* : у 50 т. Київ: Наук. думка, 1985. Т. 44. Кн. 2. С. 175–185.

1. Федорченко М. Законодавство України про просторове планування та його практична реалізація: доповідь для семінару з питань регіонального планування територій та їхнього використання в Німеччині і в України (17 вересня 2008 року). Київ : ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні , 2008. 21 с.

Фролов М.О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 3.С.73–79.

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-ІV.*Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44.Ст. 356.
2. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов.Москва: Юрайт, 2001. 432 с.
3. Шемшученко Ю.С.,Пухтинський М. О. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади.*Часопис Київського університету права*. 2014.№ 4. С. 4–7.

Шеремет А.П*.* Земельне право України*:* навч*.*пос. для студ. вищ*.* навч*.* закл.; 2-ге вид. Київ:Центручб. літ-ри, 2009. 632с*.*

1. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук.Київ, 2005. 19 с.

Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2005. 243 с.

1. Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки . СПб. : Тип. «Восток», 1902. 337 с.

Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков: Консум, 1998. 224 с.

1. Шульга М.В. Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в современных условиях: дис. ... доктора юрид. наук.Харьков , 1998. 425 с.
2. Шульга М.В. Вопросы правового регулирования земельных отношений в населенных пунктах УССР. *Проблемы социалистической законности*. 1988.Вып. 22.С. 114–118.
3. Шульга М.В.,Ігнатенко І. В. Деякі правові питання охорони земель у межах населених пунктів. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2015. № 1(11). URL: http://lj.oa.edu.ua/articles /2015/n1/15smvmnp.pdf.

Шульга М.В. Земельний кодекс України : наук.-практ. Коментар.Харків : Одіссей, 2008. 624 с.

1. Шульга М.В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю .*Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003.Вип.6.С. 80–93.
2. Щепаньський Я.Элементарные понятия социологии/ пер. с польск. Москва : Прогрес, 1969. 240 с.
3. Щодо застосування терміна “самовільне зайняття земельної ділянки”: лист Державного комітету України по земельних ресурсах№ 14-17-4/12991 від 11.11.2008р. URL: http://ukraine.uapravo.net/data.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ: «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998.Т. 5. 1998. 736 с.
5. EUCompendiumofSpatialPlanningSystemsandPolicies. Luxembourg. he Office for Official Publications of EuropeanCommunities.1997. URL:<http://commin.org/upload/Glossaries/> European\_Glossary/EU\_compendium\_No\_28\_of\_1997.pdf
6. Friedrich C. J. Man and his Government. An Empirical Theory of Politics/C.J. Friedrich. N.-Y. : Free Press, 1963. P. 38.
7. GlossaryofEnvironmentalTermsforUrbanandRegionalPlanners.W. Hulsmann, B. Locher,G. Schablitzki,J.Werner (1995). DruckereiFritzPerthelGmbH, Berlin:http://extras.springer.com/2005/978.../Glossar-englisch.htm
8. Hiller G.A. Definitions of Community: Areas engagement // Rural Sociology.1955. June.P. 778.

JonassenC.T. CommunityTypology // CommunityStructureandAnalysis.N.Y., 1959.P. 20–21.

1. 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.URL: <http://www.citieslocalgovernments.org/>gold/Upload/gold\_report/05\_europe\_en.pdf.
2. Nisbet R. A. The Sociological Tradition [Text] / R. A. Nisbet.N.-Y. : Basic Books, 1966. P. 47, 48
3. Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011 URL: http://www.nweurope.eu/media/1216/territorial\_agenda\_2020.pdf.

Zoning Handbook. A Guide to New York City Zoning Resolution.New York City. 1980.

# ДОДАТОК А

# СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

Кулинич А.П. Правові аспекти розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в умовах децентралізації влади. *Часопис Київського університету права*. 2017. №1. С. 282–286.

Кулинич А.П. Інституційно-функціональне забезпечення управління землями міських територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 99–103.

Кулинич А.П. Міська територіальна громада як суб’єкт земельних правовідносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. №2. С.20–214.

Кулинич А.П. Поняття та склад земель міських територіальних громад: правові питання. *Держава та регіони*.Серія: Право. 2017. № 4. С.32–37.

Кулинич А.П. Загальна характеристика правового режиму земель міських територіальних громад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*.Серія: «Юриспруденція»*.*2018. Вип.28. С. 108–113.

Кулинич Антон. Просторове планування території міської територіальної громади: правовий аспект. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2018. № 2 (30). С.123–127.

1. Кулинич А.П. Особливості права комунальної власності на землю в об’єднаних територіальних громадах.*Часопис Київського університету права*. 2018. №2.С. 261–265.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

Кулинич А.П. Міська територіальна громада – новий суб’єкт земельних відносин в Україні. *Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку*: матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року) ; за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2016. С.141–144. (участь очна)

Кулинич А.П. Набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки відумерлої спадщини в умовах децентралізації влади. *Зб. матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрнгого, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України* (м. Одеса, 9-10 вересня 2016 р.) ; відп. ред. І.І. Каракаш. Одеса: Юрид. літ-ра, 2016. С.141–143. (участь заочна)

Кулинич А.П. Актуальні питання формування території об’єднаної територіальної громади. *Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18 листопада 2016 р.) ; за заг. ред. П. Д. Пилипенка. Львів, 2016. С.114–116. (участь очна)

Кулинич А.П. Державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні: завдання, недоліки та досвід для формування законодавства про міські територіальні громади та їх землі. *Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України*: матеріали «круглого столу» (Харків, 2 груд. 2016р.) ; за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2016. С. 281–283. (участь очна)

Кулинич Антон. Окремі питання співвідношення міських територіальних громад та міських агломерацій як суб’єктів земельних правовідносин. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 травня 2017 р.) ; ред. кол. І.С. Гриценко (голова), І.С. Сахарук (відп. ред.) та ін.; в 2-х т. К.: ВПЦ “Київський університет”, 2017. Т. 2. С.117–119. (участь очна)

Кулинич А.П. Земельно-правова природа перспективних планів формування територій об’єднаних територіальних громад. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України*: зб. тез Всеукр.наук.-практич. конф., 26 травня 2017 р, м. Київ; укл.: В.В. Носік [та ін.]; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. С.180–184. (участь очна)

Кулинич А.П. До питання про поняття та склад земель міських територіальних громад як об’єкта земельних відносин. *Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права*: матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Видавництво «Прінт Сервіс», 2017. С.158–163.(участь очна)

Кулинич А.П. Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об’єднаних територіальних громад. *Розвиток аграрного, земельного та екологічного права на зламі тисячоліть*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-19 травня 2018 р.) ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ, 2018. С. 278–283. (участь очна)