

IV. ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4(477): 342.25

Сидор В. Д.,

д-р юрид. наук, професор,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету
“Одеська юридична академія”

ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

В статті проведено комплексний аналіз змін та доповнень до чинного земельного законодавства у зв'язку із проведенням в Україні реформи децентралізації влади. Досліджено особливості правового регулювання встановлення та зміни меж об'єднаних територіальних громад. Запропоновано механізм ефективної реалізації повноважень об'єднаних територіальних громад в земельній сфері. Проаналізовано законодавчі новації в земельному та містобудівному законодавстві з метою створення сприятливого середовище проживання для населення.

Ключові слова: земельні відносини, реформа децентралізації влади, об'єднані територіальні громади, встановлення та зміна меж, комунальна власність на землю.

В статье проведен комплексный анализ изменений и дополнений в действующее земельное законодательство в связи с проведением в Украине реформы децентрализации власти. Исследованы особенности правового регулирования установления и изменения границ объединенных территориальных общин. Предложен механизм эффективной реализации полномочий объединенных территориальных общин в земельной сфере. Проанализированы законодательные

новации в земельном и градостроительном законодательстве с целью создания благоприятной среды обитания для населения.

Ключевые слова: земельные отношения, реформа децентрализации власти, объединенные территориальные общины, установление и изменение границ, коммунальная собственность на землю.

The article provides a comprehensive analysis of changes and additions to existing land legislation in connection with the implementation of decentralization of power in Ukraine. The peculiarities of legal regulation of establishment and change of boundaries of the united territorial communities are investigated. The mechanism of effective implementation of the powers of the united territorial communities in the field of land is proposed. The legislative innovations in the land and town-planning legislation are analyzed in order to create a favorable living environment for the population.

Keywords: land relations, the reform of decentralization of power, united territorial communities, establishment and change of borders, communal ownership of land.

Постановка проблеми. Проведення реформи децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад породжує нові земельно-правові питання, які потребують поглибленого вивчення. Землі є основою життєзабезпечення села, селища, міста, матеріальною базою задоволення потреб територіальної громади та розташування соціально-економічної інфраструктури відповідних територіальних одиниць. Одним із завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, які перебувають як у межах населених пунктів, так і за їх межами.

Аналіз дослідження даної проблеми. В сучасній науці земельного права трансформація правового регулювання земельних відносин у світлі запровадження в Україні реформи децентралізації влади досліджується такими вченими, як: Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, М.В. Шульга та ін.

Метою даної статті є проведення комплексного аналізу змін та доповнень до чинного земельного законодавства у зв'язку із проведенням в нашій державі реформи децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Основними умовами добровільного об'єднання територіальних громад, згідно ст. 4 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 року № 157-VIII є такі: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [1].

Для ефективної реалізації повноважень об'єднаних громад визначальне значення відіграє чітке і правильне встановлення меж. Останніми роками нормативна база, що регулює відносини в цій сфері, зазнала значних змін. Зокрема, Законом України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів” від 21 червня 2012 року № 5003-VI було встановлено нову редакцію частини другої статті 173 Земельного кодексу України. Відповідно до її положень, межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Проекти землеустрою

щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів [2].

Наступні серйозні зміни відбулися із набранням юридичної сили Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів” від 14 березня 2017 року № 1923-VIII [3]. Цим законом, зокрема, внесено зміни Земельного кодексу України, а саме: покладено на місцеві державні адміністрації повноваження щодо внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій зі встановлення та зміни меж районів, міст, а на Кабінет Міністрів України — щодо внесення до Верховної Ради України пропозицій зі встановлення та зміни меж районів, міст”. Крім того, до ст. 7 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” включено частину дев’яту такого змісту: “9. Якщо до складу об’єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об’єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації”. Також даний закон доповнено частиною десятою, відповідно до якої утворення об’єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує.

Якщо проаналізувати стан речей з цього питання в Чернівецькій області, то станом на вересень 2017 року не відбулося жодної зміни меж районів та міст. Варто зазначити, що Чернівецька область має свої особливості: по-перше, це багатонаціональний склад населення; по-друге, найменша в Україні за площею територія; по-третє, висока щільність населення (3-тє місце в Україні). При цьому в Чернівецькій області утворено 18 об’єднаних громад, а також триває процес

утворення ще низки громад. В основному, це невеликі за площею й унікальні за поліетнічним складом громади.

Проте є сподівання, що саме в Чернівецькій області відбудеться одне з перших в Україні міжрайонне приєднання територій громад до міської об'єднаної територіальної громади. Зараз активно відбуваються громадські обговорення та внесено питання на розгляд сесії Підзахаричівської сільської ради щодо варіантів приєднання до Вижницької об'єднаної територіальної громади та до Усть-Путильської об'єднаної територіальної громади.

Цікавим прикладом можливої зміни меж районів є результати громадських обговорень в с. Буківка Герцаївського району, де відбулось громадське обговорення з приводу добровільного об'єднання територіальних громад. У процесі даного обговорення більшістю голосів було обрано варіант приєднання до Тереблечанської об'єднаної територіальної громади (до якої лише 5 км та порівняно розвинена інфраструктура), оскільки Герцаївська об'єднана територіальна громада досі не створена [4].

Ще однією відчутною сферою впливу реформи децентралізації влади стали земельні відносини в населених пунктах.

Рациональне планування використання земель населених пунктів неможливе без узгодженого механізму реалізації норм земельного та містобудівного законодавства. Землі є основою життєзабезпечення села, селища, міста, матеріальною базою задоволення потреб територіальної громади та розташування соціально-економічної інфраструктури відповідних територіальних одиниць. Формування нової містобудівної політики повинно передбачити збереження і рациональне використання земель з урахуванням суспільних і приватних потреб у землях для всіх видів діяльності.

Відчутні трансформації містобудівного та земельного законодавства відбулися із набранням юридичної сили з 10 червня 2017 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року № 1817-VIII [5].

Зокрема, у Законі України “Про регулювання містобудівної діяльності” в новій редакції викладено частину третю ст. 7, якою встановлено вичерпний перелік документів для надання містобудівних умов та обмежень. До них віднесено: 1) копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіції; 2) копія документа, що посвідчує право власності на об’єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці, або згода його власника, засвідчена в установленому законодавством порядку (у разі здійснення реконструкції або реставрації); 3) викопіювання з топографо-геодезичного плану М 1:2000; 4) витяг із Державного земельного кадастру [6].

Згідно із вищевказаними змінами у законодавстві, виконавчим органам з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) надано функції держархбудконтролю щодо об’єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів. Інакше кажучи, функції Державної архітектурно-будівельної інспекції можуть перебирати на себе лише ті громади, населення яких перевищує 50 тисяч осіб.

Головне завдання, яке покликане вирішити новий закон – посилити контроль за дотриманням будівельних норм і правил. Одним із інструментів урегулювання цієї проблеми стало скасування категорій складності об’єктів будівництва. При цьому, класифікація об’єктів будівництва здійснюється лише за класами наслідків – СС1, СС2 та СС3. Тобто фактично відбувся перехід від тріступеневої дозвільної системи – повідомлення, декларація, дозвіл до двоступеневої – повідомлення, дозвіл. Зазначене дозволяє вивести процес будівництва на новий рівень. Як зазначено на офіційному сайті з реформи децентралізації влади, наслідком запровадження дозвільних процедур є перехід відповідальності за законність будівництва від замовника до органу державного архітектурно-будівельного контролю. А це вимагає зовсім іншого підходу до виконання наданих

повноважень та достатнього досвіду, з чим сьогодні є об'єктивні труднощі в невеликих містах, селищах та селах [7].

Деяких змін зазнав Закон України “Про благоустрій населених пунктів”. Згідно з новою редакцією статті 28 даного Закону, документи, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт є підставою для видалення зелених насаджень після обстеження земельної ділянки та складання акта обстеження зелених насаджень, що підлягають видаленню. У цьому разі видалення зелених насаджень не потребує дозволу (ордера). Відновна вартість визначається на підставі акта обстеження зелених насаджень, що підлягають видаленню, та сплачується до прийняття об'єкта в експлуатацію. Розмір відновної вартості видалених зелених насаджень зменшується на суму, передбачену проектною документацією на озеленення території [8].

Висновки. Таким чином, реформа децентралізації влади повинна створити передумови для забезпечення облаштування території населеного пункту таким чином, щоб створити сприятливе середовище проживання для населення, запобігти негативному впливу на навколишнє природне середовище, життя і здоров'я людини. Тож, підсумовуючи, можна зазначити, що одним з найбільш проблемних аспектів реформи децентралізації було і залишається земельне питання. Попри прогалини в чинному законодавстві на шляху реформи стоїть спротив депутатів сільських та селищних рад.

Література:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Голос України від 04.03.2015. № 39.

2. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів: Закон України від 21 червня 2012 року № 5003-VI // Голос України від 04.08.2012. № 142.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 березня 2017 року № 1923-VIII // Голос України від 15.04.2017. № 70.

4. <https://www.facebook.com/groups/264436713940128/>

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17 січня 2017 року № 1817-VIII // *Голос України* від 10.02.2017 – № 26.

6. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (зі змінами та доповненнями) // *Голос України* від 12.03.2011. – № 45.

7. Чому були внесені зміни до повноважень громад у сфері архбудконтролю, – коментар ДАБІ: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6759>.

8. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 року № 2807-IV (зі змінами та доповненнями) // *Урядовий кур'єр* від 19.10.2005. – № 198.