

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ПРИ ПЛАНУВАННІ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

АВРАМЧУК Б.О., к.е.н., Інститут землекористування НААН України,
e-mail: avramchuk.bogdan@gmail.com

КРАВЧЕНКО О.М., Національний університет біоресурсів
і природокористування України,

ЗАСТУЛКА І.-О.Ю., Національний університет біоресурсів
і природокористування України

ТРЕТЯЧЕНКО Д.В., Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Анотація. Розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення регулювання земельних відносин в контексті змін до вітчизняного законодавства.

Висвітлено основні загрози, що постають перед спеціалістами землевпорядної сфери при плануванні просторового розвитку територіальних громад. Крім того, проаналізовано особливості комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади як містобудівної документації на місцевому рівні та документації із землеустрою одночасно, а також концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади. Також, в контексті планування просторового розвитку території та встановлення обмеження у використанні земель розглянуто правові аспекти запропонованих Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» функціональних зон території.

Досліджено зміни в земельному законодавстві щодо повноважень розпоряджатися землями державної та комунальної власності, а також особливості використання земель приватної власності. Проаналізовано зміни до змісту цільового призначення як відомостей Державного земельного кадастру з урахуванням змін до нормативного забезпечення поняття виду використання земельних ділянок.

Запропоновано ключові засади удосконалення та прийняття підзаконних актів з метою узгодження існуючого стану регулювання земельних відносин та майбутнього планування просторового розвитку територіальних громад.

Ключові слова: законодавче забезпечення, земельні відносини, нормативно-правові акти, просторове планування, територіальні громади.

Постановка проблеми.

Нині в умовах децентралізації влади земельна реформа зазнає змін з урахуванням передачі низки повноважень щодо розпорядження землями в руки територіальних громад. Враховуючи те, що відповідно до Закону України № 552-ХІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», прийнятого 31 березня 2020 року, землі сільськогосподарського призначення можуть перебувати у вільному ринковому обігу, у т.ч. земельні ділянки для товарного сільськогосподарського виробництва та для ведення особистого селянського господарства (паї), питання раціонального використання та охорони земель, збереження родючості ґрунтів та обґрунтованого просторового планування території постає надзвичайно гостро.

Тому актуальним на сьогодні є аналіз змін до законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин при просторовому плануванні територій територіальних громад, у т.ч. об'єднаних (ОТГ), в умовах децентралізації влади.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.

Проблема формування землекористувань в процесі просторового розвитку в Україні є актуальним питанням. Вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних основ просторового розвитку територіальних громад внесли такі вчені, як П.П. Борщевський, А.М. Третяк, Й.М. Дорош, А.Г. Мартин, Д.С. Добряк, М.А. Хвесик. Водночас питання надзви-

чайно актуальне та потребує подальших досліджень. Також, значний науковий інтерес становлять праці таких учених, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, А. П. Гетьман, Н. Ю. Гальчинська, С. В. Єлькін, Т. Г. Ковальчук, Т. О. Коваленко, М. О. Ковальчук та інших науковців.

Мета статті – провести аналіз особливостей законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин в процесі розробки та реалізації комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади.

Виклад основного матеріалу.

Розкриваючи питання просторового планування території територіальних громад, у тому числі ОТГ, потрібно, в першу чергу, зазначити, що у 2018 році розпорядженням Кабінету Міністрів України № 60-р від 31.01.2018 року «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [1] Держгеокадастру було доручено сформулювати земельні ділянки «сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад» [1].

Крім того, цим же розпорядженням було передбачено, що й до передачі державних земель у комунальну власність, передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність чи

користування (за аукціонами) повинна здійснюватися за погодженням об'єднаними територіальними громадами.

Таким чином, прийняття вищевказаного розпорядження Кабінетом Міністрів України мало на меті стимулювати територіальні громади до об'єднання, оскільки, як зазначено раніше, погодження передачі державних земель у власність чи користування не входило в повноваження необ'єднаних територіальних громад.

Іншим нормативно-правовим документом, що мав на меті врегулювання розпорядження землями сільськогосподарського призначення став Закон України № 2498-VIII від 10.07.2018 року «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». Головною новизною цього Закону стали зміни до Земельного кодексу України, а саме пункт 21 Перехідних положень, відповідно до якого «землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок, які на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані. Зазначений Закон є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на земельні ділянки, сформовані за рахунок земель, які в силу зазначеного Закону переходять до комунальної власності» [2].

Таким чином, змінами до законодавства було закладено початок передачі повноважень розпорядження землями за межами населених пунктів

(земель державної власності та земель припинених колективних сільськогосподарських підприємств) в руки територіальних громад та, водночас, заохочення до формування об'єднаних територіальних громад.

Поряд із стимулювання об'єднання територіальних громад, розпорядженням КМУ «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» було ініційовано проведення державної інвентаризації земель. Проте на час прийняття цього нормативно-правового акту, чинний на той час порядок інвентаризації земель не передбачав здійснення робіт з інвентаризації земель без заяви чи клопотання власників (користувачів).

Тому Кабінетом Міністрів України 05 червня 2019 року було прийнято постанову № 476 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [3]. Відповідно до цього документу закріплювалося поняття «державна інвентаризація земель», проведення якої «забезпечує Держгеокадастр або його територіальний орган шляхом прийняття наказу про проведення державної інвентаризації земель» [3]. Така інвентаризація «проводиться шляхом формування земельних ділянок незалежно від форми власності, визначення їх угідь та у разі потреби віднесення таких земельних ділянок до певних категорій для інформаційного наповнення Державного земельного кадастру» [3].

У результаті проведення масштабних робіт з державної інвентаризації земель на сьогодні Державний земельний кадастр наповнився знач-

ною кількістю сформованих земельних ділянок, у тому числі сільськогосподарського призначення.

Одним з важливих етапів формування законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин в умовах децентралізації влади став прийнятий 31.03.2020 року Закон України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». Відповідно до цього документу, починаючи з 01 липня 2021 року статтею 130 Земельного кодексу України закріплюється, що територіальні громади, поряд з державою, громадянами України та юридичними особами, створеними і зареєстрованими за вітчизняним законодавством, можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення [4]. Потрібно зазначити, що на сьогодні стаття 130 Земельного кодексу регулює питання покупців та переважного права купівлі земель сільськогосподарського призначення та земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Законом України № 711-IX від 17.06.2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» вводиться нова планувальна документація, яка одночасно є і містобудівною, і землепорядною. До такої документації з 24 липня 2021 року відносяться «комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій» [5]. При цьому, відповідно до цього Закону, розробником такої документації повинен бути суб'єкт господарювання, який може розробляти містобудівну документа-

цію відповідно до закону та сертифікований інженер-землевпорядник, який є відповідальним.

Необхідно наголосити, що відповідно до затвердженого комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту та детального плану території, згідно зі згаданим Законом, відбувається формування земельних ділянок, як при державній інвентаризації земель, та визначається категорія земель і вид цільового призначення земельних ділянок. Тому потенційно існує загроза скорочення робіт із землеустрою, як передбачають формування земельних ділянок в межах земель комунальної власності територіальних громад. Отже для фахівців у сфері землепорядкування з липня 2021 року створюються суттєві обмеження: з одного боку складання нової документації вимагає бути суб'єктом господарювання, який може розробляти містобудівну документацію відповідно до закону; з іншого боку можливість формування земельних ділянок за вказаною документацією потенційно зумовить скорочення робіт із землеустрою з формуванням земельних ділянок.

Щодо правових аспектів, то важливо зазначити, що затвердження документації, яка одночасно є і містобудівною, і землепорядною, входить до повноважень відповідних сільських, селищних та міських рад, які згідно з Законом України № 280/97-ВР від 21.05.1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» «представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [6].

Таким чином, вищевказаним Законом передбачається, що до повноважень територіальних громад

відноситься також розпорядження землями комунальної власності за межами населених пунктів. Тобто, громади можуть приймати рішення стосовно усіх земель в межах території територіальних громад, окрім земель державної власності, які від-

повідно до закону не можуть бути передані до комунальної власності.

Індикатором прискорення процесу децентралізації влади та ухвалення відповідного законодавче забезпечення земельної реформи є прийняття Кабінетом Міністрів



Рис. 1. Схема реформування регулювання земельних відносин при плануванні просторового розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади

України Постанови № 1113 від 16.11.2020 року «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин», яка по своїй суті є повторенням Розпорядження КМУ № 60-р від 31.01.2018 року «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад». При цьому Постановою КМУ № 1113 рекомендується «органам місцевого самоврядування зареєструвати право комунальної власності на отримані земельні ділянки сільськогосподарського призначення у порядку, встановленому законом» [7].

Таким чином вищевказаним документом, як і попередніми, не зроблено кроків щодо забезпечення статусу територіальних громад, у т.ч. об'єднаних, як органу місцевого самоврядування без представництва їх сільськими, селищними та міськими радами.

Саме тому, на сьогодні ключовими засадами удосконалення прийнятих законів та підзаконних актів є обґрунтування ролі територіальних громад, у т.ч. об'єднаних, при прийнятті рішень щодо розпорядження землями з метою мінімізації корупційних та спекулятивних ризиків, які можуть виникати в органах місцевого самоврядування.

Висновки.

Встановлено, що відповідно до частини 3 статті 2 ЗК України об'єктами земельних відносин є земельні ділянки та права на них, а не «території», про визначення статусу яких йдеться у законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», який набирає чин-

ності з 24.07.2021 року. Так само не є предметом ЗК України і регулювання відносин у сфері містобудування (зокрема, просторового розвитку громад, генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, комплексних планів просторового розвитку громад тощо). У зв'язку з цим пропонуємо внести до Земельного кодексу України відповідні зміни.

Список використаних джерел

1. Розпорядження КМУ від 31.01.18 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад». [Електронний ресурс]: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>
2. Закон України від 10.07.2018 р. № 2489-VIII «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». [Електронний ресурс]: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text>
3. Постанова КМУ від 05.06.2019 р. № 476 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2019-%D0%BF#Text>
4. Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». [Електронний ресурс]: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text>

5. Законом України від 17.06.2020 р. № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [Електронний ресурс]: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>
6. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» «представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст». [Електронний ресурс]: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Постанова КМУ від 16.11.2020 р. № 1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформи сфери земельних відносин». [Електронний ресурс]: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-zahodi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113>
8. Аврамчук Б.О. Аналіз сучасного стану формування та встановлення меж об'єднаних територіальних громад / Б.О. Аврамчук, Ю.А. Лошакова // Землеустрій, кадастр та моніторинг земель.-2020 – С.
9. Добряк Д.С. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві / Д.С. Добряк, А.Г. Тихонов, Н.В. Гребенюк // Урожай. - 2004. — С. 136
10. Ковальчук Т. Проблема ефективного землекористування в Україні / Т. Ковальчук, О. Розинка // Банківська справа. — №1. - 2006. — С. 6-16.
3. Resolution of the Cabinet of Ministers of 05.06.2019 № 476 "On approval of the Procedure for conducting an inventory of lands and recognizing as invalid some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2019-%D0%BF#Text>
4. Law of Ukraine of 31.03.2020 № 552-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Conditions of Circulation of Agricultural Lands". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text>
5. The Law of Ukraine of June 17, 2020 № 711-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Land Use Planning". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>
6. The Law of Ukraine of 21.05.1997 № 280/97-VR "On Local Self-Government in Ukraine" "represents the common interests of territorial communities of villages, settlements and cities". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Resolution of the Cabinet of Ministers of 16.11.2020 № 1113 "Some measures to accelerate reforms in the field of land relations". Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-zahodi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113>

Reference

1. Order of the Cabinet of Ministers of 31.01.18 № 60-r "Issues of transfer of agricultural land of state ownership to the communal property of the united territorial communities". Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>
2. Law of Ukraine of July 10, 2018 № 2489-VIII "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Resolving the Issue of Collective Land Ownership, Improving the Rules of Land Use in Agricultural Land, Preventing Raids and Stimulating Irrigation in Ukraine". Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19#Text>
8. Avramchuk B. (2020). Analiz suchasnoho stanu formuvannya ta vstanovlennya mezh ob'yednanykh terytorial'nykh hromad [Analysis of the current state of formation and establishment of boundaries of the united territorial communities] Land management, cadastre and land monitoring, 2-3.

9. Dobrak D. (2004). Teoretychni zasady staloho rozvytku zemlekorystuvannya u sil's'komu hospodarstvi [Theoretical principles of sustainable development of land use in agriculture]. Yrojay, 136 [in Ukraine].
10. Kovakchuk T. (2006). Problema efektyvnoho zemlekorystuvannya v Ukraini [The problem of effective land use in Ukraine]. Banking, 1, 6-16 [in Ukraine].

Avramchuk B.

FEATURES OF LEGISLATIVE PROVISION OF LAND RELATIONS IN PLANNING SPATIAL DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

<https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.02.02>

Abstract. Features of normative-legal maintenance of regulation of land relations in the context of changes to the domestic legislation are considered.

The main threats facing land management specialists in planning the spatial development of territorial communities are highlighted. In addition, the features of a comprehensive plan of spatial development of the territorial community as urban planning documentation at the local level and land management documentation at the same time, as well as the concept of integrated development of the territorial community. Also, in the context of planning the spatial development of the territory and establishing restrictions on land use, the legal aspects of the functional zones of the territory proposed by the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Land Use Planning" are considered.

The changes in the land legislation regarding the powers to dispose of state and communal lands, as well as the peculiarities of the use of privately owned lands have been studied. Changes to the content of the

intended purpose as information of the State Land Cadastre are analyzed, taking into account changes to the regulatory support of the concept of the type of land use.

The key principles of improvement and adoption of bylaws in order to harmonize the current state of regulation of land relations and future planning of spatial development of territorial communities are proposed.

Keywords: legislative provision, land relations, normative legal acts, spatial planning, territorial communities.

Аврамчук Б.О.

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

<https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.02.02>

Аннотация. Рассмотрены особенности нормативно-правового обеспечения регулирования земельных отношений в контексте изменений в отечественное законодательство.

Освещены основные угрозы, стоящие перед специалистами землеустроительной сферы при планировании пространственного развития территориальных общин. Кроме того, проанализированы особенности комплексного плана пространственного развития территории территориальной общины как градостроительной документации на местном уровне и документации по землеустройству одновременно, а также концепции интегрированного развития территории территориальной общины. Также, в контексте планирования пространственного развития территории и установления ограничения в использовании земель рассмотрено правовые аспекты предложенных Законом Украины «О внесении изменений в неко-

торые законодательные акты Украины относительно планирования использования земель» функциональных зон территории.

Исследованы изменения в земельном законодательстве относительно полномочий распоряжаться землями государственной и коммунальной собственности, а также особенности использования земель частной собственности. Проанализированы изменения в содержании целевого назначения как сведений Государственного земельного кадастра с учета изменений в нормативного обеспечения

понятия вида использования земельных участков.

Предложено ключевые основы совершенствования и принятия подзаконных актов с целью согласования существующего состояния регулирования земельных отношений и будущего планирования пространственного развития территориальных общин.

Ключевые слова: законодательное обеспечение, земельные отношения, нормативно-правовые акты, пространственное планирование, территориальные общины.