

но-правового акта «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості» та технічного регламенту «Про порядок влаштування меліоративних систем та проведення меліоративних заходів», який би враховував специфіку та особливості застосовуваних меліоративних технологій.

Ключові слова: правове регулювання, зрошувані землі, осушувані землі, законодавство, земельні відносини, використання земель, охорона земель.

Резюме

Злой Я. В. Современное состояние правового регулирования орошаемых и осушаемых земель в Украине.

Статья посвящена разработке комплексного теоретического подхода к пониманию понятия правового обеспечения использования и охраны орошаемых и осушаемых земель, формулировке собственных научных выводов о правовой сущности правового обеспечения использования и охраны орошаемых и осушаемых земель, обоснованию предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования общественных отношений в сфере правового обеспечения орошаемых и осушаемых земель в Украине. Доказано, что потребности устойчивого развития Украины требуют формирования качественной правовой регламентации орошаемых и осушаемых земель. Приводятся аргументы в пользу целесообразности принятия комплексного нормативно-правового акта «О сохранении почв и охране их плодородия» и технического регламента «О порядке устройства мелиоративных систем и проведения мелиоративных мероприятий», который бы учитывал специфику и особенности применяемых мелиоративных технологий.

Ключевые слова: правовое регулирование, орошаемые земли, осушаемые земли, законодательство, земельные отношения, использование земель, охрана земель.

Summary

Zlyi Y. The current state of legal regulation of irrigated and drained land in Ukraine.

The article is devoted to the development of a comprehensive theoretical approach to understanding the concept of legal support for the use and protection of irrigated and drained lands, the formulation of their own scientific conclusions on the legal nature of legal support for the use and protection of irrigated and drained lands, substantiating proposals and recommendations aimed at improving the legal regulation of public relations in the sphere legal support for irrigated and drained land in Ukraine. It is proved that the needs of Ukraine's sustainable development require the formation of a qualitative legal regulation of irrigated and drained lands. Arguments in favor of the advisability of adopting a comprehensive legal act «On soil conservation and protection of their fertility» and technical regulations «On the order of reclamation systems and reclamation measures», which would take into account the specifics and features of the reclamation technologies used.

Key words: legal regulation, irrigated lands, drained land, legislation, land relations, land use, land protection.

УДК 349.41

А. П. КУЛИНИЧ

Антон Павлович Кулинич, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІСЬКА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Міська територіальна громада є різновидом територіальних громад, основні риси яких визначені у чинному законодавстві України. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада являє собою сукупність жителів, які 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 центр¹.

Поняття та юридичні ознаки територіальних громад були предметом численних досліджень представників науки конституційного права². Їх аналіз свідчить, що в доктрині конституційного права територіальна громада розглядається як складне правове утворення, що являє собою сукупність жителів території, які об'єднані не тільки спільністю місця проживання, а й тісними демографічними, політико-правовими, майновими, професійними та соціально-культурними зв'язками, які мають прояв у відповідних правових відносинах за участі таких жителів. Основне призначення територіальної громади полягає в забезпеченні життєдіяльності певної території як безпосередньо, так і через сформовані ними органи місцевого самоврядування.

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 Україні³.

З аналізу ч. 1 ст. 140 Конституції України⁴ можна зробити висновок, що в Україні існують такі види територіальних громад: а) територіальна громада села або добровільне об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; б) територіальна громада селища; в) територіальна громада міста. Аналогічний висновок можна зробити і проаналізувавши п. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редак-

ції від 26 квітня 2015 р.⁵, де сказано, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Водночас прийнятий 5 лютого 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁶ (далі – Закон) передбачає формування в Україні нових видів територіальних громад. Відповідно до ст. 3 зазначеного Закону суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст можуть добровільно об'єднатися в: 1) міську територіальну громаду, адміністративним центром якої має бути місто; 2) селищну територіальну громаду з селищем як її адміністративним центром; 3) сільську територіальну громаду, адміністративним центром якої є село. Отже, вид новоутвореної об'єднаної територіальної громади залежить від статусу її адміністративного центру.

Вищезазначений Закон містить певні вимоги до населеного пункту як адміністративного центру новоформованої територіальної громади. Так, згідно з ч. 2 ст. 4 Закону адміністративним центром об'єднаної територіальної громади може бути населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Це одна з вимог (умов) добровільного об'єднання громад. При цьому найменування об'єднаної територіальної громади здебільшого є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром. Водночас добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості.

Крім того, у ст. 6 Закону в редакції Закону від 17 січня 2017 р. уточнено, що територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Отже, чинне законодавство України передбачає функціонування двох видів територіальних громад, які включають міста: територіальні громади міст та міські територіальні громади.

У літературі протягом тривалого часу предметом наукового аналізу були правові питання, пов'язані з функціонуванням територіальних громад міст. 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»⁷. Фактично такої ж позиції дотримується й І. В. Ідесіс, яка вважає, що територіальна громада міста – «це сукупність громадян України, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідного типу»⁸. А С. Є. Саханенко зазначає, що територіальна громада міста «розвивається в певних природних, економічних, соціальних і політичних умовах і несе на собі відбиття їхнього сукупного впливу». Він вважає, що «умовну схему утворення територіальної громади міста можна зобразити в такий спосіб: територія – загальне проживання – відносини, які складаються між людьми в межах території – виникнення спільних інтересів – колективна свідомість»⁹. Отже, основним фактором виокремлення міської громади, на його думку, є факт загального проживання людей на одній території.

Базуючись на постулаті спільності території проживання громадян як членів територіальної громади міста, В. І. Брудний, А. С. Крупник та О. С. Орловський вказують на основні фактори, які обумовлюють спільність проживання людей на такій території. Так, вони підкреслюють, що територіальна громада міста – це «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»¹⁰.

Більш широкий підхід до визначення кола членів територіальної громади міста пропонує О. Мучнік. На його думку, її членами мають бути визнані люди, що постійно проживають у цьому місті, а також, навіть якщо 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 цінність¹¹. Крім того, вчений вказує на такий об'єднуючий фактор територіальних громад міста, як наявність культурних та інших зв'язків між містом і його жителями.

З огляду на викладені вище визначення ознак територіальних громад міста як різновиду територіальних громад взагалі, можна зробити такі висновки: 1) територіальні громади міст є соціальними спільнотами, які складаються в результаті взаємодії людей; 2) в основі їх формування перебувають місцеві суспільні інтереси; 3) територіальні громади міст формуються не довільно, а тісно пов'язані з міською поселенською мережею; 4) ці громади виконують у суспільстві специфічні функції, насамперед вони є територіальною базою для виникнення переважної більшості видів діяльності людей, які доповнюють одна одну і характеризують якісний стан розвитку всього суспільства.

Крім того, територіальним громадам міст притаманні ознаки, які І. В. Ідесіс пропонує поділяти на дві групи. Для першої групи характерними є загальні ознаки, які вони мають, оскільки належать до територіальних громад у цілому: належність членів громади до громадянства України та їхнє постійне проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; самоврядність; можливість безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції й первинність щодо тих суб'єктів права, які формуються народом, націями. А другу групу становлять спеціальні ознаки, які відрізняють їх від інших територіальних громад, насамперед сільських: низька питома вага в регулюванні суспільних відносин такого джерела муніципального права, як звичаї та традиції; менша кількість і більш низька якість зв'язків між членами територіальної громади¹².

Слід також зазначити, що територіальні громади міст можуть включатися в систему управління містом опосередковано, виконуючи свої функції через органи міського самоврядування й безпосередньо через різні форми прямої демократії.

На відміну від територіальної громади міста, міські територіальні громади не були предметом комплексних наукових досліджень. Відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹³ міська територіальна громада – це громада, створена шляхом об'єднання суміжних територіальних громад міста, сіл і селищ, адміністративним центром якої визначено місто. Отже, територіально така громада охоплює більшу територію, ніж територіальна громада міста.

У складі міської територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону). Вона має бути нерозривною, її межі визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону). Міська територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону). 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 міської територіальної громади (п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону). Вона має надавати публічні послуги, якість та доступність яких не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону).

Таким чином, вищевикладене дає підстави для висновку, що міську територіальну громаду доцільно розглядати як створену шляхом об'єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальну спільноту, яка: 1) 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); 2) має спільну нерозривну земельну територію, що розташована в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (область, Автономна Республіка Крим); 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.

Як вже було зазначено вище, міська територіальна громада – це об'єднання суміжних територіальних громад сіл і селищ навколо міст, які відповідно до ДБН 360-92*, залежно від кількості мешканців, поділяються на: малі – від 10 до 50 тис. чоловік, середні – від 50 до 250; великі – від 250 до 500; значні (крупні) – від 500 до 1000; найзначніші (міста-мільйонники) – понад 1000 тис. чоловік.

На наш погляд, створення міських територіальних громад відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» можливе навколо малих, середніх і великих міст. Навколо значних (крупних) і особливо найзначніших (мільйонників) міст, як свідчить світовий досвід, шляхом об'єднання/приєднання до них міст-супутників, сіл і селищ мають створюватись міські агломерації. На сьогодні це вже не виклик, а нагальна потреба, оскільки навколо міст-мільйонників у радіусі 30 км поряд вже з існуючими містами-супутниками (наприклад, навколо м. Києва розташовані міста-супутники Васильків, Боярка, Вишневе, Буча, Ірпінь, Бровари, Бориспіль), селами і селищами будуються нові котеджні містечка та мікрорайони багатоповерхової забудови. Ці населені пункти тісно пов'язані між собою, їх ефективне й раціональне функціонування, включаючи і місто-мільйонник, потребують об'єднання в одне ціле. На жаль, таке об'єднання не передбачено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». На нашу думку, воно має відбуватись на іншій правовій основі.

Отже, міські агломерації являють собою територіальне скупчення навколо міст-мільйонників населених пунктів (міст-супутників, сіл і селищ), які об'єктивно об'єднані в єдине ціле (складну багатокомпонентну динамічну систему) з інтенсивними функціональними, у тому числі економічними, трудовими й соціальними, культурно-побутовими, рекреаційними та іншими зв'язками, а також екологічними інтересами. Тому міські агломерації не можна вважати різновидом міських територіальних громад. Таким чином, на нашу думку, міській територіальній громаді як об'єкту правових відносин притаманні всі вищевикладені ознаки територіальної громади, а саме: територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна, самоврядна.

Водночас виникає питання, чи є міська територіальна громада суб'єктом земельних правовідносин. На жаль, Конституція України не дає прямої відповіді на нього. А вже 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 й 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'єднуються, 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 територіальні громади все-таки набувають земельну правосуб'єктність з моменту їх створення. Такий висновок випливає з того, що складовими частинами міських територіальних громад при їх створенні стають територіальні громади міст, селищ та сіл, які наділені земельною правосуб'єктністю відповідно до ст. 142 Конституції України, у якій зазначено, що 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. Оскільки Консти-

туція України визнає територіальні громади міст, селищ та сіл здатними набувати і здійснювати право комунальної власності на землю, що є складовою їх земельної правосуб'єктності, а міські територіальні громади створюються шляхом об'єднання територіальних громад міст, селищ та сіл, то від останніх переходить до міських територіальних громад і здатність виступати суб'єктом земельних правовідносин, зокрема, здатність набувати і здійснювати право комунальної власності на землю. Таким чином, міські територіальні громади набувають певну земельну правосуб'єктність в силу правонаступництва, оскільки в момент юридичної появи міської територіальної громади як суб'єкта правових відносин їх правоздатність у повному обсязі переходить до цієї громади. Зокрема, міські територіальні громади набувають земельну правосуб'єктність в обсязі, яка дає їм можливість набувати і здійснювати право комунальної власності на землю.

Більш складним у теоретичному плані є питання про наявність у міських територіальних громад такої земельної правосуб'єктності, як можливість бути суб'єктом земельно-управлінських правовідносин. Іншими словами, дане питання можна поставити й таким чином: чи наділена міська територіальна громада правовою можливістю здійснювати управлінські функції щодо земель в межах її території? Адже, якщо проаналізувати норми Глави 2 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (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 територіальна громада не є органом влади, то з цього випливає висновок про те, що вони не є суб'єктом земельно-управлінських правовідносин.

Однак такий висновок є, на наш погляд, не зовсім правильним. 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.

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, однак у ній є уточнення, згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. А закон, зокрема, Земельний кодекс України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 33 та інші) покладає здійснення земельно-управлінських повноважень виключно на органи самоврядування – ради.

Водночас ч. 3 ст. 140 Конституції України містить уточнення про те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. 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 Земельного кодексу України та Закону «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. На нашу думку, територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має право втрутитися у здійснення обраною нею радою як вторинного суб'єкта місцевого самоврядування будь-якого самоврядного земельно-управлінського повноваження. При цьому правовими формами здійснення міською територіальною громадою 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 стосовно здійснення певного земельно-управлінського повноваження. Крім того, міська територіальна громада має бути наділена й повноваженнями щодо безпосереднього здійснення певних земельно-управлінських повноважень, наприклад, повноваження про затвердження плану використання та охорони земель громади, якщо обрана нею рада з певних причин не затвердила такий план. З цією метою необхідно внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідні зміни та доповнення.

Таким чином, з вищевикладеного випливають такі загальні висновки:

1) міська територіальна громада як суб'єкт земельних правовідносин – це створена шляхом об'єднання територіальних громад міста, сіл і селищ соціальна спільнота, яка: 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 ними муніципальні структури вирішує 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;

2) міська територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а рада міської територіальної громади – вторинним суб'єктом місцевого самоврядування;

3) міські агломерації не містять ознак міських територіальних громад, а тому не є їх різновидом та не мають земельної правосуб'єктності;

4) міська територіальна громада 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 територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування наділена земельно-управлінською правосуб'єктністю, яка реалізується як через обрану нею радою, так і безпосередньо;

б) необхідно внести зміни і доповнення до Земельного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які б конкретизували конституційний статус міської територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування у частині безпосереднього здійснення територіальною громадою самоврядних земельно-управлінських повноважень.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Див: Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю. Б. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. – 2006. – № 2. – С. 347; Абрамов Л. К. Центр місцевої активності для розвитку громад / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград: ІСКМ, 2012. – С. 9–10; Щепаньський Я. Елементарні поняття соціології [Текст] / Я. Щепаньський; пер. с польск. – М.: Прогресс, 1969. – С. 160; Саханенко С. Міська територіальна громада – проблеми дефініції / С. Саханенко // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 365; Любченко П. М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні / П. М. Любченко // Юридич. вісник. – 2011. – № 3. – С. 61; Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С. Ю. Русанова. – Х., 2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe; Орзіх М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М. Орзіх // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64; Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве і регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2 (10–11). – С. 67; Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х.: Одиссей. – 2000. – С. 8; Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. – К.: Знання, 1999. – С. 77; Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: моногр. / О. В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 56.

³ Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В. А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – С. 274.

⁴ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 44.

⁷ Назарко А. Т. Міське самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А. Т. Назарко. – Одеса, 2015. – С. 13.

⁸ Idesic I. B. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – С. 7–8.

⁹ Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, 2001. – С. 365.

¹⁰ Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 65.

¹¹ Проект «Хартия города Одесса»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vybor.ua/article/narodovlastie/proekt-hartiya-goroda-odessa-1999-g.html>

¹² Idesic I. B. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – С. 8.

¹³ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 44.

Резюме

Кулинич А. П. Міська територіальна громада як суб'єкт земельних правовідносин.

Аналізуються особливості створення та ознаки міської територіальної громади. Формулюється поняття міської територіальної громади як суб'єкта правових відносин. Доводиться, що міські територіальні громади є суб'єктом правовідносин комунальної власності на землю та земельно-управлінських правовідносин.

Ключові слова: міська територіальна громада, земля, земельна правосуб'єктність, право власності на землю, управління землями.

Резюме

Кулинич А. П. Городская территориальная громада как субъект земельных правоотношений.

Анализируются особенности создания и черты городской территориальной громады. Формулируется понятие городской территориальной громады как субъекта правовых отношений. Обосновывается вывод о том, что городские территориальные громады являются субъектами правоотношений земельной собственности и земельно-управленческих правоотношений.

Ключевые слова: городская территориальная громада, земля, земельная правосубъектность, право собственности на землю, управление землями.

Summary

Kulinich A. City territorial community as a subject of legal relations regarding land.

The peculiarities of creation and features of city territorial community is analyzed. The notion of city territorial community as a subject of legal relation is formulated. It is proved that city territorial communities are subject both land relations of communal ownership to land and land management legal relation.

Key words: city territorial community, land, land legal subjectness, ownership right to land, land management legal relations.

УДК 349.6

Я. В. МАЛЕНКО

Яна Вікторівна Маленко, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**ПРАВОВА СУТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Серед інструментів регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, за сучасних умов територіальне планування набуває все більшого значення, оскільки обмеженість простору стає відчутнішою, а можливість гармонійного поєднання різноманітних суспільних інтересів при цьому в межах певної території все більш проблемним.

За цих обставин зростає актуальність удосконалення теоретико-методологічних і методичних засад планування територій, відповідної понятійно-термінологічної бази, забезпечення її концептуальної цілісності та однозначності визначення насамперед основних понять.

У науковій літературі^{1,2,3}, а також законодавчих і нормативних документах^{4,5,6} поняття «територіальне планування», «планування територій», «регіональне планування», «районне планування», «містобудування», нерідко вживаються одночасно, часто як синоніми, підміняючи одне одного, а інколи – у несумісних значеннях, що є некоректним, перешкоджає їх інтеграції в єдину понятійну систему для ефективного регулювання відносин у даній сфері.

Історично у планувальному лексиконі домінувало планування територіальне, що на сьогодні в більшості європейських країн поступово замінюється терміном «просторове планування» (відповідно до поняття «просторовий розвиток»). Лінгвістично ж це фактично переклад німецького поняття «Raumplanung» та голландського «Ruimtelijk Planning»⁷. Синонімічним є й німецьке «Raumordnung» – «всеосяжний, надлокальний, найвищий рівень планування структури і розвитку простору»⁸.

Планування у загальному розумінні зазвичай розуміють як діяльність з оцінювання та перспективної організації ресурсів для досягнення різних завдань і цілей. У конкретизованішому вигляді планування є «комплексним процесом, що веде до консенсусу, заснованому на визнанні всіх включених проблем, їх оцінці та визначенні цілей. Кінцевою метою є розроблення шаблону/моделі для майбутнього розвитку»⁹.

У широкому сенсі термін «планування» поширюється на різні сфери соціально-економічних галузей і територіальної діяльності, що входять до складу народногосподарського планування, а у вузькому «планування» є одним із методів і окремою стадією містобудівного проектування на рівні регіонів. У такому значенні уже тривалий час в містобудівній діяльності існує поняття «територіальне планування». Із цього слідує, що необхідно враховувати наукові та практичні досягнення не лише територіального міжгалузевого планування, а також традиції й досвід містобудівного планування і проектування регіонів.

Причиною того, що планування одержало назву «територіального» стало, очевидно, насамперед оперування при цьому поняттям території як географічним таксоном та його картографування, акцентування на ознаці територіальності, на противагу галузевому підходу. Поняття «територія» активно використовується в містобудівній діяльності та трактується як «планувальна територія», а також «територіальна містобудівна система».

Поняття «територіальне планування» використовують як у постсоціалістичних європейських країнах, так і в деяких документах ЄС (наприклад «Територіальний порядок денний Європейського Союзу 2020»). Поширене воно і в Україні, інших пострадянських країнах, у багатьох наукових публікаціях радянського періоду.

У багатьох країн територіальне планування є одним із важливих методів державного регулювання земельних відносин, як і управління земельними ресурсами. У зарубіжних країнах воно має різну назву: у Великобританії – «планування міської та сільської території», у ФРН – «планувальне упорядкування території», у Франції – «впорядкування території», у США – «зонування» або «планування поверхні»¹⁰, в Росії з тим самим значенням більш поширений термін «територіальне планування». Для діяльності, спрямованої на прийняття рішень з просторового розвитку в межах міст та інших поселень, застосовується частіше термін «містобудівне планування», для рішень з трансформації ландшафтів – «ландшафтне планування» тощо.