

П. Ф. КУЛИНИЧ,
доктор юридичних наук

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Аналізується децентралізація владних повноважень органів влади у сфері регулювання земельних відносин як важливий етап трансформації земельного законодавства радянського типу, покликаного обслуговувати потреби командної економіки, у земельне законодавство ринкового типу, яке обслуговує потреби демократичного суспільства. Досліджуються поняття та принципи децентралізації земельних повноважень органів влади як факторів розвитку правового регулювання земельних відносин в Україні. Доводиться, що в земельному праві України децентралізацію владних повноважень доцільно розглядати у двох аспектах: 1) як децентралізацію публічної власності на землю з передачею значної частини державних земель у комунальну власність об'єднаних територіальних громад; 2) як децентралізацію управлінських повноважень органів державної влади з передачею їх значної частини органам самоврядування об'єднаних територіальних громад. Визначаються основні напрями вдосконалення земельного законодавства України у світлі децентралізації управлінських повноважень органів влади у сфері земельних відносин.

Ключові слова: земля, територіальні громади, органи влади, право, земельні повноваження, децентралізація.

Кулинич П. Ф. Направления совершенствования правового регулирования земельных отношений в Украине в условиях децентрализации власти

Анализируется децентрализация полномочий органов власти в сфере регулирования земельных отношений как важный этап трансформации земельного законодательства советского типа, призванного обслуживать потребности командной экономики, в земельное законодательство рыночного типа, которое обслуживает потребности демократического общества. Исследуются понятие и принципы децентрализации земельных полномочий органов власти как факторы развития правового регулирования земельных отношений в Украине. Доказывается, что в земельном праве Украины децентрализацию властных полномочий целесообразно рассматривать в двух аспектах: 1) как децентрализацию публичной собственности на землю с передачей значительной части государственных земель в коммунальную собственность объединенных территориальных громад; 2) как децентрализацию управленческих полномочий органов государственной власти с передачей их значительной части органам самоуправления объединенных территориальных громад. Определяются основные направления совершенствования земельного законодательства Украины в свете децентрализации управленческих полномочий органов власти в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: земля, территориальные громады, органы власти, право, земельные полномочия, децентрализация.

Kulinich P. F. Directions of improvements of legal regulations of land relations in Ukraine under conditions of power's decentralization

Decentralization of power bodies' of authority in the sphere of regulation of land relations as an important stage of transformation of soviet type land legislation, which served to needs of administrative economy, into market oriented land legislation which serves to needs of dem-

ocratic society is analyzed. Both notion and principles of decentralization of land authority of power bodies as factors of development of legal regulation of land relations in Ukraine is researched. It is proved that in the land law of Ukraine there is reason to consider decentralization of land authority of power bodies in two aspects: 1) as decentralization of public ownership to land with passing of significant part of state owned land into communal ownership of cumulated territorial communities and 2) as decentralization of land management authorities of state bodies with passing of significant part of it to local self-government bodies of cumulated territorial communities. The main directions of improvement of land legislation of Ukraine are defined in the view of decentralization of land management authorities of power bodies in the sphere of land relations.

Key words: *land, territorial communities, power bodies, law, land authority, decentralization.*

Сучасна система управління земельними відносинами в Україні є, по суті, дещо модернізованою радянською системою, яка була побудована на засадах повного домінування держави в регулюванні всіх земельних відносин та пріоритеті земельних повноважень вищих органів державної влади над земельними повноваженнями підпорядкованих їм місцевих органів державної влади. Безперечно, така система державного управління земельними ресурсами явно «відстала» від досягнень земельної реформи в нашій країні, є неефективною та потребує кардинального вдосконалення, про що неодноразово зазначалося у літературі.¹ Деякі поліпшення цієї системи відбулися у 90-х роках ХХ століття. Так, з прийняттям Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. і Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. у цю систему були штучно імплементовані органи місцевого самоврядування, які отримали реальні повноваження щодо регулювання лише частини земельних відносин у межах населених пунктів. Така система владних повноважень не тільки не сприяла реалізації потенціалу місцевих громад у вирішенні земельних питань місцевого значення, а й стала «рушійною силою» розвитку корупції у земельній сфері. Саме тому на початку ХХІ століття в Україні гостро постала необхідність реформування адміністративно-територіального устрою країни та проведення децентралізації повноважень органів влади, зокрема, у сфері регулювання земельних відносин.

Термін «децентралізація влади» не є вітчизняним винаходом. Він сформувався у процесі трансформації системи владних повноважень у демократичних країнах у ХХ столітті. У сучасному його розумінні термін «децентралізація влади» означає передачу значного обсягу владних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування. Водночас даний термін не є достатньо чітким та зрозумілим без зазначення обсягу, масштабів та адресата передачі владних повноважень. На нашу думку, така передача матиме належні кількісні та якісні параметри за дотримання двох умов. По-перше, обсяг переданих повноважень органів державної влади у сфері регулювання земельних відносин органам місцевого самоврядування має відповідати вимогам принципу субсидіарності, відповідно до якого управлінські рішення у державі мають прийматися на якомога нижчому рівні, а верхні ланки управління вдаються до будь-яких управлінських дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективнішими за відповідні дії нижніх ланок². Іншими словами, основною вимогою принципу субсидіарності є зосередження у найнижчій управлінській ланці всіх

управлінських повноважень у певній сфері, крім тих, які ця ланка не може виконати і вирішення яких тому й покладається на органи влади вищого рівня. По-друге, повноваження органів державної влади у сфері регулювання земельних відносин мають бути передані органам місцевого самоврядування не всіх рівнів, а головним чином органам місцевого самоврядування базового рівня, якими є ради об'єднаних територіальних громад, створених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Водночас реалії та результати земельної реформи в Україні дають підстави вважати, що у сфері земельних відносин децентралізація владних повноважень не зводиться тільки до вдосконалення управлінських відносин. Вона має ширший прояв. На нашу думку, децентралізацію повноважень органів влади у сфері земельних відносин в Україні доцільно розглядати принаймні у двох аспектах: як децентралізацію повноважень органів влади щодо здійснення права публічної (державної і комунальної) власності на землю та як децентралізацію повноважень органів влади щодо здійснення публічного (державного) управління використанням та охороною земель.

Зазначені аспекти децентралізації повноважень органів влади у сфері земельних відносин відображають принципово різні напрями розвитку земельного законодавства України. Перший з них пов'язаний з розвитком законодавства щодо розмежування земель державної і комунальної власності та формування інституту права комунальної власності на землю. Як відомо, з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України, яка вперше у земельно-правовій історії нашої держави ввела інститут права комунальної власності на землю як окремий інститут права публічної власності на земельні ресурси, відмінний від права власності держави на землю. Однак, оскільки на момент прийняття Основного Закону країни публічна власність на землю була представлена виключно землями державної власності, то в прийнятому 25 жовтня 2001 р. відповідно до нього Земельному кодексі України була передбачена необхідність розмежування земель державної власності на землі, які залишалися у власності держави, і землі, які передавалися у власність територіальних громад сіл, селищ і міст.

Однак в основу розмежування земель державної і комунальної власності було покладене розуміння територіальної громади у вузькому розумінні – як сукупності жителів певного села, селища чи міста. За такого розуміння територіальної громади її територія зводиться до території певного населеного пункту. Відповідно законодавство України про розмежування земель розвивалося таким чином, що фактично обмежило земельну територію громад як матеріальну основу їх місцевого самоврядування виключно землями в межах населених пунктів. Безперечно, за таких умов у розвитку місцевого самоврядування в Україні ігноруються такі принципи місцевого самоврядування, як принципи повсюдності, субсидіарності та спроможності.

З метою забезпечення проведення децентралізації повноважень органів влади у частині їх повноважень у сфері здійснення права власності на землю уявляється необхідним введення у законодавство України правових норм, які б містили чіткі критерії віднесення земель до об'єктів права комунальної власності об'єднаних (спроможних) територіальних громад, включаючи землю як у межах населених пунктів, так і за їх межами. Зокрема, земельне законодавство має забезпечити пріоритет права комунальної власності на землі в межах

території громади шляхом: а) передачі переважної більшості земель державної власності, які розташовані на території громади, у комунальну власність територіальної громади; б) встановлення презумпції належності територіальній громаді на праві власності земель, власник яких не встановлений. Крім того, у законодавстві доцільно визначити повноваження щодо здійснення права комунальної власності на землю об'єднаними територіальними громадами як в особі їх рад, так і в особі виконавчих комітетів цих рад. На жаль, дана проблема є до цього часу невирішеною. У Верховній Раді України зареєстровані кілька законопроектів, які передбачають визнання пріоритету права комунальної власності на землі об'єднаних територіальних громад³. Проте жоден з них не прийнятий.

Більш складною науковою і прикладною проблемою є забезпечення розвитку земельного законодавства у частині забезпечення децентралізації повноважень органів влади у сфері управління використанням та охороною земель. Загалом українські вчені-правознавці поділяють думку про те, що реалізація принципу субсидіарності у правовому статусі місцевого самоврядування диктує необхідність розширення земельних повноважень органів самоврядування територіальних громад. Слово латинського походження «субсидіарність» в українському перекладі означає додатковість, другорядність, залишковість. Субсидіарність влади, таким чином, означає, що вищі ланки керування мають бути додатковими, або другорядними при вирішенні завдань, які виникають на нижніх ланках⁴, тобто на місцевому рівні. Проте вітчизняна земельно-правова наука ще не запропонувала єдиного підходу щодо можливих шляхів такого розширення, про що свідчить хід наукової дискусії на проведеному 22 вересня 2017 р. в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України круглому столі з питань децентралізації влади у сферах аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузях права⁵.

На нашу думку, основними напрямками такого розширення мають стати: 1) надання органу місцевого самоврядування територіальної громади - раді територіальної громади – повноважень щодо здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи й землі державної та приватної власності; 2) проведення консолідації сільськогосподарських земель; 3) зарахування земельного податку з усіх земель територіальної громади до бюджету територіальної громади, а також надання раді територіальної громади права на встановлення пільг щодо сплати земельного податку та орендної плати за землі комунальної власності; 4) надання раді територіальної громади права здійснення моніторингу земель та контролю за дотриманням власниками і користувачами земельних ділянок, розташованих на території територіальної громади, вимог чинного земельного, містобудівного та екологічного законодавства. Таким чином, проведення децентралізації влади з передачею значного обсягу владних повноважень у сфері регулювання земельних відносин територіальним громадам як основній ланці місцевого самоврядування детермінує необхідність суттєвого оновлення інституту права власності на землю.

Однак, удосконалюючи земельне законодавство України на засадах децентралізації владних повноважень, законодавець має виходити з того, що в силу великої цінності та дефіцитності такого ресурсу як земля здійснення повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами є потенційно коруп-

ціогенною управлінською функцією. Як свідчить вітчизняна практика, саме у сфері земельних відносин рівень корупційних відхилень від вимог правових приписів є найвищим у нашій країні. Всі гучні корупційні скандали останнього часу пов'язані саме з владним розпорядженням землею. Тому при проведенні децентралізації владних повноважень у сфері земельних відносин існує ризик «переміщення» земельної корупції з центру на місцевий рівень. Адже сама по собі децентралізація земельних повноважень містить певні ознаки їх монополізації. Так, якщо до проведення такої децентралізації розпорядження землями за межами населених пунктів здійснюють 7 органів державної влади та органи місцевого самоврядування, то після її проведення більшість земельних повноважень будуть зосереджені на рівні рад об'єднаних територіальних громад. Тому вважаємо, що передача владних повноважень у сфері відносин від органів державної влади до рад об'єднаних територіальних громад має супроводжуватися формуванням системи ефективних правових антикорупційних запобіжників.

По-перше, до законодавства мають бути введені правові норми, які мінімізували б можливий негативний вплив людського чинника на процес розпорядження землями. Одним із напрямів зменшення такого впливу є запровадження безконтактного надання адміністративних земельних послуг, за якого виключається прямий контакт між заявником та посадовою особою органів земельних ресурсів, що надає інформаційні довідки чи приймає рішення щодо поданого заявником клопотання. Як відомо, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є розпорядником великого обсягу інформації у сфері земельних відносин. Так, значну кількість правочинів громадяни можуть вчиняти з використанням відомостей, які надаються цим органом влади. До них належать відомості з Державного земельного кадастру, відомості про оцінку земель тощо. Загалом Держгеокадастр надає 16 адміністративних послуг з земельних питань. Тому одним із важливих напрямів реформування правового статусу Держгеокадастру має стати забезпечення можливості отримання зацікавленими особами всіх адміністративних земельних послуг в електронному форматі з використанням мережі Інтернет.

Існує також потреба у розширенні сфери правового регулювання електронних земельних торгів, проведення яких мінімізує використання людського чинника. Адже для участі в земельному аукціоні законодавство вимагає від його потенційних учасників заповнення великої кількості паперів та фізичної присутності на земельних торгах. Пов'язані з цими діями контакти учасників земельних аукціонів з посадовцями органів влади та їх представниками доволі часто використовуються для нав'язування корупційних умов майбутнім їх «переможцям». Тому з метою унеможливлення застосування корупційних схем розподілу земель на земельних аукціонах уявляється необхідним вдосконалення правового механізму їх проведення з використанням електронних сервісів, що дає можливість проведення земельних аукціонів на засадах дистанційності та екстериторіальності. Крім того, уявляється доцільним підвищити рівень прозорості організації земельних аукціонів з завчасною публікацією відомостей про земельні ділянки державної і комунальної власності, а також земельні ділянки приватної власності, що виставляються на земельні торги за рішенням органів влади чи судів. Нарешті, по завершенню земельного аукціону в

обов'язковому порядку має публікуватися інформація про їх переможців та суми коштів, за які відчужені земельні ділянки на таких торгах.

По-друге, процес децентралізації владних повноважень у сфері земельних відносин не повинен, на нашу думку, передбачати тотальну передачу владних повноважень органів державної влади радам об'єднаних територіальних громад. Дійсно, місцеві громади загалом краще вирішують питання місцевого життя, ніж органи влади регіонального та національного рівнів. Однак доволі часто вони не повною мірою дотримуються загальнонаціональних інтересів. Як зазначається у пункті 10 Ванкуверської декларації щодо людських поселень 1976 р., земля є фундаментальним елементом поселень людей. Кожна держава має право вжити заходів щодо поширення публічного контролю на користування, володіння, розпорядження та охорону земель. Кожна держава має право планувати та регулювати використання земель як один із своїх найбільш важливих ресурсів таким чином, щоб зростання міських і сільських поселень базувалося на всебічному плані використання земель⁶. Безперечно, об'єктом такого контролю з боку держави мають бути і землі, розташовані поза населеними пунктами. Тому процес децентралізації владних повноважень не повинен поширюватися на контрольні функції органів державної влади у сфері земельних відносин. Вважаємо, що функція здійснення контролю за використанням та охороною земель має залишатися ключовою державною функцією і здійснюватися органами державної влади. Причому такі органи доцільно наділити значними контрольними повноваженнями, зокрема, правом призупиняти рішення рад об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин, які суперечать нормам національного законодавства, та звертатися до суду з вимогою про їх скасування. Безперечно, місцеві громади повинні мати право здійснювати самоврядний (комунальний) контроль за використанням земель в межах своїх територій, який, проте, не може підміняти собою контрольну функцію держави у розвитку земельних відносин.

По-третє, напередодні назрілого й очікуваного скасування земельного мораторію та відкриття ринкового обігу сільськогосподарських земель варто вжити заходів для посилення захисту земельних прав і законних інтересів громадян України та дрібних агровиробників, зокрема, сімейних та інших фермерських господарств, у тому числі як учасників земельного ринку. В зв'язку з цим уявляється доцільним запровадження інституту державного земельного омбудсмена як спеціалізованого захисника земельних прав і законних інтересів найбільш уразливих верств населення, насамперед сільського.

По-четверте, до заходів з децентралізації владних повноважень органів державної влади доцільно віднести і трансформацію права постійного користування землею державних і комунальних підприємств у право, яке є об'єктом ринкового обігу. Таким правом може бути право господарського видання землею або інше право, в рамках якого частина повноважень органу влади як представника власника тієї чи іншої ділянки буде передана суб'єкту цього права. Безперечно, об'єктом такої передачі можуть бути не всі повноваження щодо розпорядження землею, а лише частина з них, а саме повноваження щодо розпорядження земельною ділянкою, які не матимуть юридичного наслідку відчуження земельної ділянки з вибуттям її відповідно з власності держави чи територіальної громади. Водночас державна чи комунальна юридична осо-

ба отримає можливість обмеженого розпорядження земельною ділянкою для вирішення низки господарських питань своєї діяльності, які потребуватимуть співпраці з іншими юридичними особами на засадах спільної діяльності, публічно-приватного партнерства тощо. Отже, трансформація права постійного користування землею державних і комунальних підприємств у право, яке є об'єктом ринкового обігу, сприятиме децентралізації здійснення цього права його суб'єктами – відповідними юридичними особами – без участі органів влади.

Таким чином, проведення вдосконалення правового регулювання земельних відносин на засадах децентралізації влади створить передумови для нового етапу в розвитку земельного законодавства України – проведення його нової кодифікації. Однак розпочинати кодифікаційні роботи з розробки проекту нового Земельного кодексу України можна буде лише після завершення формування об'єднаних територіальних громад на всій території України.

1. *Мірошниченко А. М.* Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2005. № 7 (45). С. 55–66; *Коваленко Т. О.* Колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин // Часопис Київського університету права. 2010. № 4. С. 246–249; *Чурилова Т. М.* Правове забезпечення належного управління землями в умовах адміністративної реформи // Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 224–228; *Бусуйок Д. В.* Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. Київ: Ніка-Центр, 2017. 352 с. 2. *Subsidiarity.* EU Glossary. URL: http://europe.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm 3. Докл. див.: *Кулинич П. Ф.* Децентралізація земельних повноважень органів влади: у пошуках оптимальної моделі // Вісник Укрдержреєстру. 2014. № 4. С. 4–9. 4. *Їжак О.* Принцип субсидіарності в ЄС і межі його застосування в Україні. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm> 5. *Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права:* матеріали Всеукр. круглого столу (Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Принт Сервіс, 2017. 200 с. 6. *The Vancouver Declaration On Human Settlements.* URL: http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van_dec.htm

Kulinich P. F. Directions of improvements of legal regulations of land relations in Ukraine under conditions of power's decentralization

The article is devoted to analysis of influence of decentralization of power authorities on development of land legislation as well as to finding out directions of improvement of land legislation of Ukraine. Decentralization of power bodies" of authority in the sphere of regulation of land relations is regarded as an important stage of transformation of soviet type land legislation, which served to needs of administrative economy, into market oriented land legislation which serves to needs of democratic society is analyzed. Both notion and principles of decentralization of land authority of power bodies as factors of development of legal regulation of land relations in Ukraine is researched. It is proved that in the land law of Ukraine there is reason to consider decentralization of land authority of power bodies in two aspects: 1) as decentralization of public ownership to land with passing of significant part of state owned land into communal ownership of cumulated territorial communities and 2) as decentralization of land management authorities of state bodies with passing of significant part of it to local self-government bodies of cumulated territorial communities.

To implement decentralization of power body's authority in the sphere of realization of public ownership rights to land it is necessary to introduce into legislation of Ukraine legal provisions with clear criteria for passing state land to communal ownership of cumulated

territorial communities both land within cities, towns and villagers as well as outside of settlements. In particular, land legislation of Ukraine has to provide priority of communal ownership rights to land within territories of cumulated territorial communities by the way of: a) passing of majority of state land outside of settlements into communal ownership of cumulated territorial communities; b) installment by legislation legal presumption of belonging to cumulated territorial community of any land within its territory if neither state nor any private person has registered ownership rights to such land. Besides, the legislation has to be added by legal provisions which define authority regarding implementation of communal ownership rights to land by both radas of cumulated territorial community and its executive committee.

The main directions of improvement of land legislation of Ukraine are defined in the view of decentralization of land management authorities of power bodies in the sphere of land relations. The author of the article proves that these directions are as follows: 1) providing self-government bodies of cumulated territorial communities – its radas (councils) with authority on planning use and protection of all lands within a community's territory, including communal, state-owned and private lands; 2) organization of consolidation of agricultural and other lands within of its territory; 3) collecting taxes from all lands on its territory and including of all land tax income to the budget of cumulated territorial community, as well as giving to radas of cumulated territorial communities an exclusive rights to install exemptions from paying land taxes and lease payment for communal land; 4) providing self-government bodies of cumulated territorial communities with authority to conduct monitoring of all lands as well as authority to control land owners and land users regarding following them to requirements of land, urban development and ecological legislation of Ukraine. Thus, decentralization of land management authorities of power bodies with passing big amount of authorities in the sphere of land relations to cumulated territorial communities as main chain of local self-government dramatic renewal of the institute of public ownership to land in Ukraine.

Key words: *land, territorial communities, power bodies, law, land authority, decentralization.*

УДК 349.6, 323.2

А. М. ГУРОВА,
кандидат юридичних наук

АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ КОСМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ПРИКЛАДІ МІНІМІЗАЦІЇ КОСМІЧНОГО СМІТТЯ

На основі концепції аналізу публічної політики, розробленої П. Кньопфелем, досліджується сучасний стан публічної політики України щодо мінімізації засмічення навколишнього космічного простору. На прикладі трьох сфер втручання публічних суб'єктів у поведінку приватних з допомогою різного роду правових механізмів виявляються пріоритетні завдання та проблемні аспекти їхньої діяльності, які становлять підґрунтя для окреслення напрямів вдосконалення політики у досліджуваній сфері.

Ключові слова: *публічна політика, сфера втручання, група-мішень, політико-адміністративна структура.*

Гурова А. М. Анализ публичной политики Украины в сфере космической деятельности на примере минимизации космического мусора

На основе концепции анализа публичной политики, разработанной П. Кньопфелем, исследуется современное состояние публичной политики Украины относительно ми-