

## ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ МІСЬКИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### LEGAL PROTECTION OF THE LANDS OF URBAN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Кулинич А.П., к.ю.н.,  
адвокат

У статті, із застосуванням науково-методологічного інструментарію, досліджена правова охорона земель міських об'єднаних територіальних громад як сукупність передбачених нормами права організаційних, екологічних, економічних та інших заходів, спрямованих на охорону земель, як просторово-територіального базису життєдіяльності населення, шляхом захисту земель від нецільового використання та самовільного зайняття, а також збереження їх кількісного складу і збереження ґрунтового покриття земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель шляхом недопущення в ході господарської діяльності надмірного шкідливого впливу на землю як елемента довкілля, захисту земель від негативних впливів (забруднення, псування тощо).

Об'єктом дослідження визначено землі міських територіальних громад, що включають в себе землі відповідних населених пунктів міських територіальних громад та землі довкола них, включені в межі таких міських територіальних громад в процесі добровільного об'єднання територіальних громад під час проведення реформи з децентралізації влади в Україні.

Обґрунтовано, що об'єктом самоврядного контролю на території міської територіальної громади мають бути всі землі, незалежно від форм власності, крім, земель оборони та національної безпеки.

Робиться висновок про те, що важливим напрямом правового регулювання охорони земель міських територіальних громад є охорона їх кількості, тобто, структури земель за їх категоріями, та якості їх ґрунтового покриття. Тому повноваження щодо охорони якісного стану земель міських територіальних громад, здійснення якого вимагає застосування спеціальних знань, пристроїв та бюджетних коштів, доцільно залишити за органами державної влади спеціальної компетенції. Стосовно правової охорони кількості земель, то в межах території міських територіальних громад переважна більшість повноважень щодо їх здійснення має належати її радам та створеним нею виконавчим органам.

**Ключові слова:** децентралізація влади, об'єднання громад, землі міських об'єднаних територіальних громад, правова охорона земель.

The article explores the legal protection of lands belonging to urban united territorial communities. Scientific and methodological tools are used to investigate and analyze this protection, which consists of a set of organizational, ecological, economic, and other measures aimed at safeguarding lands as a spatial-territorial basis for the population's life activities. This protection involves preventing land from use for non-targeted purposes or voluntary occupation. It also entails preserving the land's quantitative composition and soil cover, as well as the ecological value of both natural and acquired land qualities. This protection further involves preventing excessive harmful effects on land during economic activities and safeguarding them from negative influences such as pollution and deterioration.

The focus of this research is made on the lands within urban territorial communities, including the lands of the respective settlements within those communities and the surrounding lands. These lands were included in the boundaries of the urban territorial communities as a result of voluntary unification during the process of implementing the decentralization of power reform in Ukraine.

It establishes that all lands within the territory of the urban united territorial communities, with the exception of national security and defense lands, should be subject to self-government control, regardless of their ownership status.

It has been determined that an important aspect of legal regulation related to land protection is safeguarding their quantity – the arrangement of lands based on their categories, and the quality of their soil cover. Therefore, it is advisable to entrust the responsibility of protecting the quality of land, which requires special knowledge, tools, and budget funds, to the state authorities with specialized expertise. As for the legal protection of the amount of land within the territory of the urban united territorial communities, the majority of powers concerning its implementation should be delegated to its councils and executive bodies.

**Key words:** decentralization of power, unification of communities, land of urban united territorial communities, legal protection of lands.

**Постановка проблеми.** Землі міських об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), як і всі інші землі нашої країни, відповідно до ст. 14 Конституції України, є основним національним багатством і перебувають під особливою охороною держави [1]. Збереження земельних ресурсів у всіх сферах суспільних відносин є важливою складовою правової політики нашої держави у земельній сфері та конституційним обов'язком усіх громадян, юридичних осіб та ОТГ.

З огляду на це, правова охорона земель, у тому числі й земель ОТГ, є важливим завданням правового регулювання земельних відносин і, відповідно, є складовою правового режиму земель. Цим пояснюється наявність ознаки земельно-охоронного спрямування в більшості інститутів земельного законодавства.

До того ж, охорона земель виступає елементом більш широкого поняття охорони навколишнього природного середовища. Так, у ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] визначено, що земля, поряд з іншими природними ресурсами, виступає одним з об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища. Тобто, це означає, що правова охорона земель має одним із своїх завдань забезпечення належної правової охорони довкілля та містить важливий екологічний компонент.

**Стан дослідження теми.** Правознавці завжди мали значний науковий інтерес до дослідження теоретичних та прикладних питань правової охорони земельних ресурсів. Проблема правової охорони земель присвячено чимало наукових праць таких учених як Г. О. Аксеньюк, В. І. Андрейцев, О. А. Вівчаренко, Ю. О. Вовк, П. Ф. Кулинич, В. І. Курило, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Правове регулювання охорони та раціонального використання земель міських ОТГ, як і всіх інших категорій земель, забезпечують такі нормативно-правові акти: Конституція України, ЗК України, Закони України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р., «Про відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р., «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р., «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 р., «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р., «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р., «Про державну експертизу землепорядкової документації» від 17 червня 2004 р., «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р., «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 р., «Про регулювання

містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. та інші. Крім того, значна кількість питань з охорони земель населених пунктів врегульована містобудівельними нормами, правилами і стандартами.

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

Разом з тим, у процесі містобудування в ст. 48 Закону України «Про охорону земель» передбачені обов'язкові для здійснення суб'єктами земельних правовідносин заходи щодо: максимального збереження площі земельних ділянок з ґрунтовим і рослинним покривом; зняття та складування у визначених місцях родючого шару ґрунту з наступним використанням його для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивації земель та благоустрою населених пунктів і промислових зон; недопущення порушення гідрологічного режиму земельних ділянок; дотримання екологічних вимог, установлених законодавством України, при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів [3].

Крім того, забезпеченню охорони земель чинне законодавство приділяє увагу вже на етапі планування та розробки проектів забудови населених пунктів – ст. 19 Закону України «Про основи містобудування» [4] та ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2].

Землі поселенської мережі України, які складають основу земель міських ОТГ, потерпають від «індустріального» та побутового забруднення і псування. В ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» забруднення земель визначається як накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін. А псування земель – це порушення природного стану земель, яке здійснюється без обґрунтованих проектних рішень, погоджених та затверджених в установленому законодавством порядку, забруднення їх хімічними, біологічними та радіоактивними речовинами, в тому числі тими, що викидаються в атмосферне повітря, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, неочищеними стічними водами, порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель у спосіб, що погіршує їх природну родючість [5].

Чинне законодавство України містить правові норми, спрямовані на охорону земель від забруднення. Так, у ст. 167 ЗК України [6] встановлена загальна заборона здійснення господарської та іншої діяльності, яка спричиняє забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин. Як зазначається у літературі, основними напрямками охорони земель від псування та забруднення, які знайшли відображення у чинному законодавстві України, є: 1) встановлення заборон та обмежень на діяльність, що може негативно вплинути на якісний стан земель; 2) контроль у галузі охорони земель; 3) закріплення державних стандартів та нормативів у галузі охорони земель; 4) запровадження економічного стимулювання раціонального вико-

ристання і охорони земель; 5) здійснення моніторингу земель; 6) ведення земельного кадастру; 7) застосування заходів юридичної відповідальності за порушення вимог охорони земель від забруднення та псування [7, с. 44].

Землі міських ОТГ потребують також правової охорони від нецільового використання та самовільного зайняття, оскільки використання земельної ділянки за цільовим призначенням – одна з основних вимог чинного земельного законодавства. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» під цільовим призначенням земельної ділянки розуміється її використання за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку [8]. А відповідно до ст. 96 ЗК України землекористувач зобов'язаний забезпечити використання земельної ділянки за цільовим призначенням.

Проте вимоги законодавства не завжди співпадають з бажаннями землекористувачів. Тому велика кількість земельних ділянок, особливо розташованих у межах населених пунктів, використовується не за цільовим призначенням. Такі дії землекористувачів треба класифікувати як невиконання ними вимог щодо використання земель за цільовим призначенням і за які, згідно з ч. 1 ст. 211 ЗК України, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Крім того, за порушення цільового призначення земельної ділянки відповідні органи влади можуть позбавити власника права користування нею (ст. 141 ЗК України).

Самовільне зайняття земельних ділянок є також одним з найбільш поширених порушень земельного законодавства. Згідно з ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5], самовільне зайняття земельної ділянки являє собою будь-які дії, що свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

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

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

Певною мірою недостатній розвиток правового забезпечення охорони земель на місцевому рівні обумовлений реалізованою у ЗК України системою формування повноважень органів влади за принципом «згори-до низу». Так,

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

І хоча визначення у ЗК України повноважень органів державної влади у сфері регулювання земельних відносин за вищезазначеною схемою є прийнятним, то визначення повноважень органів місцевого самоврядування за таким же принципом вважаємо методологічно невірним. Адже згідно з ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], місцеве самоврядування в Україні являє собою гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А ст. 6 цього Закону встановлено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. По суті, територіальна громада визнається базовим рівнем місцевого самоврядування, що, на нашу думку, мало б передбачати надання радам цих громад вищого статусу в ієрархічній системі органів місцевого самоврядування, ніж це зроблено у ЗК України. До того ж, як зазначено у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», районні та обласні ради – це органи місцевого самоврядування, що лише представляють щонайбільше спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Тому їх повноваження у сфері земельних відносин, зокрема, з питань представлення спільних інтересів територіальних громад міст, селищ та сіл, не можуть домінувати над повноваженнями рад таких територіальних громад, як це передбачає чинний ЗК України.

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

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

На нашу думку, в умовах перебудови діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня – рад міських

та інших ОТГ – на засадах принципів повсюдності та повноти місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, як це передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [10] вважаємо доцільним встановити у законодавстві України перелік виключних повноважень рад міських та інших ОТГ з питань охорони земель у межах території громад. Встановлення повноважень зазначених рад щодо охорони земель можна забезпечити на засадах розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Іншими словами, оскільки практично всі передбачені чинним законодавством повноваження органів влади у питаннях охорони земель належать органам державної влади, то фактично мова йде про свого роду «роздержавлення» зазначених повноважень, тобто, їх відбір у органів державної влади та закріплення за радами міських та інших ОТГ.

На наш погляд, в умовах перебудови діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня – рад міських та інших ОТГ – на засадах принципів повсюдності та повноти місцевого самоврядування, а також розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, як це передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11] вважаємо доцільним встановити у законодавстві України перелік виключних повноважень рад міських та інших ОТГ з питань охорони земель у межах території громад. Встановлення повноважень зазначених рад щодо охорони земель можна забезпечити на засадах розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

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

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

Повноваження щодо охорони якісного стану земель, здійснення якого вимагає застосування спеціальних знань, пристроїв та бюджетних коштів, доцільно залишити за органами державної влади спеціальної компетенції. Що стосується правової охорони кількості земель, то в межах території міської ОТГ переважна більшість повноважень щодо їх здійснення має належати їй раді та створеним нею виконавчим органам.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
4. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.
6. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
7. Оверковська Т.К. Правові форми охорони земель від забруднення та псування за законодавством України. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Серія юрид. науки*. 2007. Вип. 77-78. С. 43–48.
8. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 144.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Кабінет Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 67.