



***Тетяна Коваленко,***

*доктор юридичних наук, доцент,*

*в.о. завідувача кафедри земельного та  
аграрного права*

*Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

**УДК 349.41**

## ***Юридична природа статуту територіальної громади як джерела земельного права України***

Статут територіальної громади є відносно новим джерелом земельного права України. В юридичній літературі зазначається, що ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статуту міст практично були головним її символом, виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть [1, с. 123]. Проте на території України до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. вітчизняна практика не мала аналогів існування подібних документів як у період діяльності місцевих Рад, так і за часів губернського (земського) управління. Магдебурзьке право міст, що також передбачало можливість прийняття окремих хартій, можна розглядати виключно як історичний факт, оскільки такі документи відігравали зовсім іншу роль у формуванні правової основи місцевого самоврядування [2, с. 79].

Українське законодавство вперше передбачило можливість прийняття статутів територіальних громад

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до ст. 19 якого з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

В юридичній науці особливості статуту територіальної громади як джерела конституційного та муніципального права досліджують О. В. Батанов, Ю. Ю. Бальцій, Ю. В. Делія, Н. Клименко, М. Корнієнко, М. О. Кушнір, О. Д. Лазор, К. Є. Соляник та інші вчені. Проблемам статутів територіальних громад присвячено дисертації Н. О. Чудик («Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні», 2011 р.), І. О. Зайцевої («Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Украї-

ні», 2013 р.), Д. Д. Заяць («Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні», 2009 р.) та І. В. Ідесіс («Статуту територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики», 2016 р.). Водночас у земельно-правовій науці роль та значення статуту територіальної громади у регулюванні земельних відносин залишається без належної уваги.

Метою даної статті є аналіз специфіки статуту територіальної громади як джерела земельного права, дослідження практики регулювання земельних відносин статутами територіальних громад сіл, селищ, міст та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Законодавче визначення статуту територіальної громади відсутнє. У теорії конституційного права Н. О. Чудик визначає поняття статуту територіальної громади як основоположного, постійно діючого нормативно-правового акту місцевого самоврядування установчого характеру, який має вищу юридичну силу у відношенні до усіх інших правових актів суб'єктів місцевого самоврядування, змістовно оформлений відповідно до вимог Конституції та законів України, приймається в особливому порядку з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади [3, с. 6].

З'ясування правової природи статуту територіальної громади як джерела земельного права України потребує детального аналізу його загальних та особливих ознак. Насамперед необхідно зазначити, що статут територіальної громади є нормативно-правовим актом, тому він:

- а) розрахований на невизначене коло осіб – як на членів територіальної громади, так і на органи місцевого самоврядування та їх посадових

- б) не вичерпується одноразовим застосуванням;
- в) діє невизначений термін;
- в) видається спеціально уповноваженими суб'єктами за чітко визначеною процедурою;
- г) є формально визначеним;
- д) містить правові норми, спрямовані на регулювання питань місцевого значення, у тому числі у земельній сфері. Статуту територіальних громад належать до локальних нормативно-правових актів у системі джерел земельного права України, отже їх дія поширюється на територію відповідної територіальної громади села, селища, міста чи об'єднаної територіальної громади. За юридичною силою статуту територіальних громад є підзаконними нормативно-правовими актами, тому мають відповідати Конституції України, законам, зокрема Земельному кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (далі – ЗК України) та земельним законам, а також указам Президента України, постановам Кабінету Міністрів України, нормативно-правовим актам міністерств та агентств, які видані в межах їх повноважень щодо регулювання земельних відносин на території України.

Статут територіальної громади, як джерело земельного права України, має ряд особливих ознак. В юридичній літературі зазначається, що статут територіальної громади є не лише нормативно-правовим актом, але й актом політичного та програмного характеру, який визначає основи здійснення місцевого самоврядування на місцевому рівні. Так, Ю. Ю. Бальцій відзначає, що «через акт прийняття статуту підкреслюється роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення» [4, с. 265]. Відповідно до ст. 13 Конституції України земля є об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Таким чином, саме у статутах терито-

ріальних громад визначаються правові, політичні та соціальні засади регулювання земельних відносин на території відповідної громади в розвиток та на виконання конституційних приписів щодо здійснення права власності на землю від імені Українського народу.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Таким чином, прийняття статуту є правом, а не обов'язком відповідної громади. Зазначені законодавчі приписи зазнали критики у юридичній літературі як такі, що не відповідають європейському досвіду місцевого самоврядування. Так, понад столітній досвід застосування статутів для регулювання життя громад існує у Швейцарії. Тамтешні статuti є, на відміну від українських, обов'язковими для прийняття [5, с. 110]. В ряді наукових досліджень пропонується встановити обов'язковість прийняття статутів [6, с. 55-56], що є обґрунтованим в сучасних умовах розширення локально-правового регулювання суспільних відносин на території певної громади.

Статут територіальної громади характеризується особливим суб'єктом, від імені та в інтересах якого він приймається. Таким суб'єктом виступає територіальна громада – первинний суб'єкт у системі місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень, а також суб'єкт права комунальної власності на землю. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адмініс-

тративний центр. У ст. 19 зазначеного Закону вказується, що статут територіальної громади приймає представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Таким чином, статут територіальної громади як особливе джерело земельного права України приймається місцевою радою від імені та в інтересах територіальної громади села, селища, міста. Зважаючи на суб'єкта нормотворення, статuti територіальних громад містять недержавні приписи, які приймаються органами місцевого самоврядування, що надає їм особливої специфіки серед джерел земельного права України.

Водночас в юридичній літературі обґрунтовується доцільність затвердження статуту територіальної громади на місцевих референдумах [7, с. 39]. Європейський досвід місцевого самоврядування має приклади прийняття статутів територіальних громад на місцевих референдумах. Так, громада швейцарського міста Кеніца за статутом наділена надзвичайно великими повноваженнями – приймає сам статут, вносить до нього зміни або взагалі припиняє його дію [8]. З одного боку, запровадження таких приписів сприяло б більш активному залученню населення до здійснення місцевого самоврядування, зокрема до визначення засад локально-правового регулювання земельних відносин на території села, селища, міста. Крім цього, прийняття статутів територіальних громад, внесення до них змін та доповнень в частині регулювання земельних відносин саме на місцевих референдумах можна віднести до однієї із форм безпосереднього здійснення Українським народом права власності на землю, передбаченого ст. 13 Конституції України. З другого боку, в даний час законодавство, спрямоване на регулювання проведення

місцевих референдумів, знаходиться у стані формування. Крім цього, ні у законодавстві, ні на практиці чітко не визначено межі локально-правового регулювання земельних відносин у статутах територіальних громад. Тому винесення питань щодо прийняття статутів територіальних громад на місцевий референдум є справою майбутнього.

Статути територіальних громад, як особливе джерело земельного права України, приймаються за спеціальною процедурою та оформлюються рішенням відповідної ради. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження статуту територіальної громади. Враховуючи роль та значення статуту територіальної громади серед інших актів органів місцевого самоврядування, в юридичній літературі пропонується змінити порядок його прийняття, а саме: він має прийматися радою не менш як двома третинами голосів від її загального складу, а у разі, якщо за прийняття статуту проголосувало менше двох третин він загального складу ради, але більше половини, він підлягає затвердженню територіальною громадою на місцевому референдумі [9].

У чинному законодавстві не деталізовані питання, які можуть бути врегульовані у статутах територіальних громад, у тому числі й спрямовані на локально-правове регулювання земельних відносин. У ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що статут територіальної громади приймається з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування. Земельний кодекс України, земельні закони та видані у їх розвиток підзаконні нормативно-правові акти досить детально регулюють порядок реалізації права ко-

мунальної власності на землю, а також здійснення власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. При цьому межі локально-правового регулювання земельних відносин в земельному законодавстві не визначені.

Виходячи із приписів законодавства про місцеве самоврядування, у статутах територіальних громад можуть бути визначені особливості правового регулювання земельних відносин на території відповідної громади, які не врегульовані Земельним кодексом України та іншими земельними законами, з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей. В юридичній літературі цілком закономірно ставлять питання про те, «у чому полягають критерії віднесення тих чи інших «особливостей» до «історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших»? Якщо цих «особливостей» немає, чи може територіальна громада приймати свій статут? Хто вирішує питання про те, чи є та чи інша «особливість» дійсно «історичною, національно-культурною, соціально-економічною» тощо?» [10, с. 78]. Більше того, деякі представники органів місцевого самоврядування взагалі висловлюють сумнів щодо доцільності прийняття статутів в умовах сьогодення, коли ними практично не можливо передбачити будь-які додаткові можливості для самостійної роботи [4, с. 261].

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто за принципом: дозволене лише те, що передбачено законом. Діаметрально протилежний принцип закладений у Європейській хартії місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.), яка була ратифікована Законом

України від 15 липня 1997 р. Відповідно до ч. 2 ст. 4 «Сфера компетенції місцевого самоврядування» Європейської хартії «[о]ргани місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу», тобто мають право діяти за принципом «дозволено все, що не заборонено». При цьому, «[я]кщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 6 цієї статті). Тому визначати комплекс історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування повинна сама територіальна громада.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин визначені у статтях 7-12 ЗК України. При цьому перелік таких повноважень не є вичерпним, оскільки до їх повноважень віднесено «вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону». Лінгвістичне тлумачення зазначених приписів ЗК України показує, що земельне законодавство фактично нівелює можливість закріплення у статутах територіальних громад особливих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, оскільки інші повноваження, крім перелічених у ЗК України, можуть визначатися лише законом як нормативно-правовим актом вищої юридичної сили. В земельно-правовій науці зазначається, що «[є]дності і узгодженості, а тим більше системності в повноваженнях органів місцевого самоврядування, зокрема і в сфері земельних відносин, в чинному законодавстві нема... Про компетенцію територіальної громади щодо регулювання земельних питань говорити

взагалі не доводиться, так як чинне законодавство цього просто не передбачає» [11, с. 101].

Реформа адміністративно-територіального устрою передбачає можливість об'єднання територіальних громад, запроваджує принцип повсюдності місцевого самоврядування, що полягає у здійсненні права територіальною громадою за окремими напрямками не лише в межах населених пунктів. Визначення меж здійснення місцевого самоврядування певною територіальною громадою, склад території, особливості локально-правового регулювання земельних відносин на території відповідної громади, межі діяльності та організація управління об'єднаних територіальних громад є предметом правового регулювання статуту. З врахуванням зазначеного статут територіальної громади як джерело земельного права України повинен розглядатися як правовстановлюючий документ, який визначає земельну право- і дієздатність територіальної громади (декількох громад, що об'єдналися) щодо здійснення права комунальної власності на землю, а також самоврядного регулювання земельних відносин на території відповідної територіальної громади. З метою запровадження європейських стандартів організації влади та управління, в земельному законодавстві України має бути закріплений підхід, відповідно до якого територіальні громади здійснюють повноваження у сфері земельних відносин на своїй території, крім тих, які законом віднесені до відання органів державної влади.

Аналіз наукових підходів у науці конституційного та муніципального права, а також дослідження положень статутів територіальних громад окремих міст та сіл України дозволяє сформулювати напрямки статутного регулювання земельних відносин. Насамперед у статуті територіальної громади має бути визначено територію відповідної громади та особливості локально-правового ре-

гулювання земельних відносин із врахуванням особливостей соціокультурного, етнічного, економічного, історичного, політичного середовища в громаді. Зокрема, в літературі пропонується у спеціальному розділі статуту «Територія» наводити точний опис навколишніх земель, що знаходяться під юрисдикцією відповідної територіальної громади та органів місцевого самоврядування, вказувати територію села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці, давати характеристику всіх земель, що знаходяться на території цієї адміністративно-територіальної одиниці [9]. У розділі «Матеріально-фінансова база» варто визначити об'єкти комунальної власності даної територіальної громади, зокрема землю та інші природні ресурси; особливості правового режиму окремих об'єктів комунальної власності, зокрема перелік тих об'єктів, що мають виключне значення для задоволення колективних потреб даної територіальної громади та не підлягають відчуженню без рішення, наприклад, самої територіальної громади [9].

При цьому необхідно мати на увазі, що приписи статутів територіальних громад не повинні суперечити нормам ЗК України, інших земельних законів. Відповідно до ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» невідповідність статуту територіальної громади Конституції та законам України є підставою для відмови в його державній реєстрації.

В юридичній літературі пропонується визначати в статутах перелік земель комунальної власності, які не можуть відчужуватись у приватну власність [4, с. 265]. Така пропозиція відповідає європейській практиці здійснення місцевого самоврядування. Так, громада швейцарського міста Кеніца за статутом укладає угоди щодо власності і обмеження продажу земельних ділянок (якщо їхня ціна перевищує 5 млн швейцарських франків) [8, с. 180-

185]. Водночас у ч. 4 ст. 83 ЗК України закріплено вичерпний перелік земель комунальної власності, які не можуть бути передані у приватну власність. Тому без внесення змін до земельного законодавства законність зазначених вище приписів статутів територіальних громад є сумнівною.

В теорії конституційного права особливо наголошується на обов'язковості врахування у процесі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні місцевих традицій, звичаїв, узвичайнень, історичних, національно-культурних, соціально-економічних або інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, що оптимально розкриває ціннісний потенціал статутів територіальних громад як активів локальної саморегуляції [12]. Закріплення місцевих звичаїв у земельній сфері у статуті територіальної громади призведе до запровадження у практику правового регулювання земельних відносин на території відповідної громади правового звичаю, що узгоджується із ЦК України та не суперечить ЗК України.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що статутом територіальної громади мають бути врегульовані порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (ст. 8), порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради (ст. 9), порядок організації громадських слухань (ст. 13). Такі положення мають важливе значення для реалізації права територіальної громади щодо проведення загальних зборів, внесення місцевої ініціативи та проведення громадських слухань з питань регулювання земельних відносин на території відповідної громади. Наприклад, відповідно до ст. 136 ЗК України «Добір земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовка лотів для продажу на земельних торгах» організатор земельних торгів визначає перелік земельних ділянок державної чи комунальної власності та/або прав

на них, які виставляються на земельні торги окремими лотами. Забороняється вносити до зазначеного переліку призначені під забудову земельні ділянки без урахування у випадках, передбачених законом, результатів громадського обговорення.

У статуті варто також передбачити особливості проведення місцевих референдумів для вирішення питань регулювання земельних відносин на території відповідної громади, що спрямовано на реалізацію приписів ст. 13 Конституції України щодо власності Українського народу на землю. В юридичній літературі пропонується закріпити у статуті територіальної громади перелік тих питань місцевого значення, які можуть вирішуватись на місцевому референдумі, а саме: місцеві податки та збори; надання пільг з місцевих податків і зборів; відчуження об'єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу; місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності, визначення порядку та умов їх приватизації; перелік

об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; встановлення порядку використання коштів та майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад; надання відповідно до законодавства дозволу на спільне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормами включає відповідну територію; місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови відповідних населених пунктів [9].

Таким чином, статут територіальної громади, як особливе джерело земельного права України, покликаний врегулювати специфічне коло земельних відносин на території відповідної ради із урахуванням місцевих традицій, звичаїв, історичних, національно-культурних, соціальних, національно-економічних або інших особливостей. Тому його можна розглядати як засіб мінімізації юридичних дефектів земельно-правового регулювання, зокрема заповнення прогалин, шляхом локально-правового регулювання земельних відносин.

### Список використаних джерел

1. Чудик Н. О. Історія статутів територіальних громад / Н. О. Чудик // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 22. – Ч. I. – Т. 1. – С. 122-124.
2. Соляник К. Статут територіальної громади : місце і роль у системі джерел муніципального права / К. Соляник // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 4 (79). – С. 76-83.
3. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чудик Н. О. ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 24 с.
4. Бальцій Ю. Ю. Правова природа статутів територіальних громад / Ю. Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 45. – С. 260-267.
5. Лазор О. Д. Функціонування статутів локальних громад країн ЄС : досвід для України / О. Д. Лазор, Д. Д. Заяць // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 108-117.

6. *Ідесіс І. В.* Проблемні питання прийняття й реєстрації статутів територіальних громад в Україні / Ідесіс І. В. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 10-2. – Том 1. – С. 55-58.

7. *Батанов О. В.* Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О. В. Батанов // Юридичний журнал. – 2004. – № 3. – С. 38-40.

8. *Мазяк З.* Деякі особливості статуту громади швейцарського міста Кеніц / З. Мазяк, Р. Макітра // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : матеріали наук.-практ. конференції (Львів, 24-25 червня 1999 р.). – Львів, 1999. – С. 180-185.

9. *Корнієнко М.* Статут територіальної громади : яким він може бути? / М. Корнієнко // Муніципальний рух в Україні: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К. : Логос, 2002. – С. 271-277.

10. *Клименко Н.* Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні / Н. Клименко // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм. Збірник статей міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті професора П.О. Недбайла (28-29 бер. 2008 р., м. Львів) . – Львів : Юрид. ф-т Львівського національного ун-ту ім. Івана Франка, 2008. – С. 77-78.

11. *Мельник А. Г.* Поняття компетенції органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, його ознаки / А. Г. Мельник // Часопис Київського ун-ту права. – 2013. – Вип. 1 – С. 100-104.

12. *Зайцева І. О.* Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Зайцева І. О.; Маріупольський держ. ун-т. – Маріуполь, 2013. – 21 с.

### **Коваленко Т. О. Юридична природа статуту територіальної громади як джерела земельного права України**

В статті здійснено аналіз специфіки статуту територіальної громади як джерела земельного права України, досліджено практику регулювання земельних відносин статутами територіальних громад сіл, селищ, міст та обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** джерела земельного права; децентралізація; земельне право; земельні відносини; земельні ділянки; земля; право комунальної власності на землю; територіальна громада; статут територіальної громади.

### **Коваленко Т. А. Юридическая природа устава территориальной общины как источника земельного права Украины**

В статье осуществлен анализ специфики устава территориальной общины как источника земельного права Украины, исследована практика регулирования земельных отношений уставами территориальных общин сел, поселков, городов и обоснованы предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

**Ключевые слова:** децентрализация; земельное право; земельные отношения; земельные участки; земля; источники земельного права; право коммунальной собственности на землю; территориальная община; устав территориальной общины.





**Kovalenko T. Legal nature of territorial community Statute as a source of land law of Ukraine**

This article analyzes the specifics of the statute of territorial community as a special source of land law of Ukraine, studies the practice of regulation of land relations by statutes of territorial communities of villages, towns, cities and justifies proposals on improvement of legislation in this sphere.

**Key words:** decentralization; land; land law; land parcels; land relations; right of communal ownership on land; territorial community; sources of land law; statute of territorial community.