

УДК 342.9:349.44

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2025.5>**О. М. Швець***orcid.org/0000-0001-8806-0646**кандидат юридичних наук, доцент,**в.о. завідувача кафедри правових природоохоронних дисциплін**Навчально-наукового інституту права та гуманітарних наук**Національного університету водного господарства та природокористування*

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Сучасний етап децентралізації влади в Україні суттєво розширив повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами, що потребує глибокого наукового осмислення їх компетенції в конституційно-правовому вимірі. Земля як об'єкт права власності українського народу має не лише економічне, а й суспільно-політичне значення, тому питання її ефективного використання та регулювання на місцевому рівні є стратегічно важливим для розвитку територіальних громад.

У контексті реалізації земельної та адміністративно-територіальної реформ важливо визначити реальні межі і зміст повноважень органів місцевого самоврядування, з'ясувати їхню роль у формуванні та реалізації місцевої земельної політики. Для цього необхідно дослідити конституційно-правові засади розподілу владних функцій, порядок набуття і здійснення прав на землі комунальної власності, а також механізми участі громад у прийнятті рішень щодо використання земельних ресурсів.

Попри позитивні результати реформи, на практиці все ж виникають окремі проблеми, пов'язані з реалізацією компетенції місцевих рад, що свідчить про потребу у подальшому удосконаленні правового регулювання цієї сфери. Вивчення цих аспектів має важливе значення для підвищення ефективності місцевого самоврядування та зміцнення основ децентралізованої держави.

Стан опрацювання проблеми. Проблематика компетенції органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин набуває особливої актуальності в умовах децентралізації влади та розширення самостійності територіальних громад. Передача значної частини земель комунальній власності створила нові можливості для розвитку місцевої економіки, однак одночасно поставила перед органами місцевого самоврядування завдання ефективного та законного управління земельними ресурсами.

П. Кулинич визначає кілька ключових напрямів розвитку земельного законодавства України

в межах тривалої земельної реформи. На його думку, вони відображають поступову еволюцію від централізованої системи управління до реальної децентралізації. Зокрема, йдеться про деколективізацію сільськогосподарського землекористування (ліквідацію колгоспно-радгоспної моделі та відновлення приватного володіння), приватизацію земель (формування правових засад інституту приватної власності), держкомземоцентризм (надмірну концентрацію управлінських повноважень у державних структурах), дерегуляцію (спрощення дозвільних процедур і зменшення бюрократичного контролю) та децентралізацію у сфері земельного управління. Останню тенденцію науковець пропонує розглядати у двох площинах: як передачу частини земель державної власності у комунальну власність територіальних громад, а також як передавання органам місцевого самоврядування права здійснювати управління, використання та охорону земель. Таке бачення Кулинич відображає загальну спрямованість реформи - посилення ролі громад у розпорядженні своїми територіальними ресурсами [1].

Як зазначає Павлів О.В., сучасна земельна реформа, яка реалізується в Україні, є комплексом заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблем у сфері земельних відносин на засадах доцільності, ефективності та сталого використання земельних ресурсів. На думку дослідниці, земельні ресурси посідають ключове місце у розвитку будь-якої держави, оскільки без їх належного використання неможливе ефективне функціонування жодної галузі національної економіки. Відтак, ефективне управління земельними ресурсами потребує узгодженої системи державного регулювання та належного розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади [2].

Науковиця звертає увагу й на те, що сьогодні особливо гостро постають проблеми, пов'язані з браком висококваліфікованих кадрів у сфері управління земельними ресурсами, недостатнім матеріально-технічним забезпеченням, неналежним контролем за охороною земель, наявністю

фактів незаконного заволодіння ділянками, браком достовірних інформаційних даних про користувачів і власників земель, а також недосконалістю законодавства щодо передачі земель комунальної власності у користування [2].

Варто додати, що до зазначених проблем приєдналися виклики, спричинені введенням воєнного стану в Україні. Цей фактор суттєво ускладнив діяльність органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами, обмежив інвестиційну активність, сповільнив процес землеустрою та створив додаткові труднощі у забезпеченні прозорості земельних рішень. У таких умовах особливої ваги набуває підвищення правової спроможності територіальних громад, чітке визначення їх компетенції у сфері земельних відносин і формування ефективних механізмів реалізації цих повноважень навіть у умовах воєнного стану.

Метою дослідження є з'ясування конституційно-правових засад компетенції органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, визначення їх ролі в процесі децентралізації влади та окреслення основних напрямів удосконалення правового механізму реалізації таких повноважень.

Виклад основного матеріалу. У дослідженні витоків децентралізації влади в Україні необхідно виходити насамперед із положень Конституції України, яка виступає фундаментальним нормативним актом, що визначає принципи функціонування місцевого самоврядування та систему розподілу владних повноважень у державі.

Зокрема, стаття 13 Конституції України закріплює, що земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу, а від його імені права власника реалізують органи державної влади та місцевого самоврядування [3]. На нашу думку, таке положення є концептуальним для розуміння публічного характеру права власності на землю, адже воно визначає, що територіальні громади діють не як приватні власники, а як суб'єкти публічного управління, відповідальні за раціональне використання та збереження земельного фонду. Важливо наголосити на тому, що Конституція встановлює правову рамку делегованої власності, що передбачає баланс між державним контролем і самостійністю громад.

У свою чергу, стаття 142 Конституції України підкреслює, що земля і природні ресурси становлять матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування [3]. Це означає, що ефективне управління земельними ресурсами безпосередньо впливає на економічну спроможність територіальних громад і їх здатність забезпечувати власні потреби. Вказане положення формує під-

ґрунтя для реалізації ресурсної децентралізації, коли громадам надається не лише право розпоряджатися землею, а й можливість формувати доходи місцевих бюджетів на основі управління цими ресурсами.

Варто звернути увагу на те, що децентралізація у сучасному розумінні не була запроваджена одномоментно, а формувалася поступово під впливом появи низки нормативно-правових актів, які визначили нові підходи до управління земельними ресурсами. Як слушно зазначає К. Голош, процес розпочався з ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 ("Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади"), якою було створено Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), що заклало інституційну основу для реалізації державної політики у сфері земельних відносин. Наступним етапом стала Постанова КМУ "Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин", яка сприяла розширенню майнової бази територіальних громад через передачу земель у комунальну власність. Подальший розвиток правового регулювання було закріплено у Законі від 17 червня 2020 р. ("Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель"), який запровадив комплексне просторове планування та зонування територій, а також у Концепції загальнодержавної програми використання та охорони земель і Національній економічній стратегії до 2030 року, що визначили стратегічні орієнтири земельної політики в умовах децентралізації. Важливим кроком К. Голош обґрунтовано вважає Закон України від 28 квітня 2021 р. ("Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин"), який став системним зрушенням у забезпеченні самостійності громад через надання їм права розпорядження землями за межами населених пунктів [4].

Перш за все, з усіх перерахованих нормативно-правових актів варто окремо виділити Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин", який став ключовим етапом у процесі децентралізації земельних повноважень [5]. Саме він надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) право розпоряджатися землями державної власності в межах своїх територій, що фактично означало передачу земельного банку у комунальну власність. Законодавець водночас встановив заборону для органів державної влади - зокрема територіальних органів Держгеокадастру, облдержадміністрацій та райдержадміні-

страцій - здійснювати будь-яке розпорядження такими землями, якщо право власності ще не зареєстровано за громадами [6].

У результаті, всі несформовані земельні ділянки державної власності за межами населених пунктів автоматично перейшли у комунальну власність ОТГ, тоді як для сформованих ділянок, права на які зареєстровані у Державному реєстрі речових прав, перехід власності здійснюється після державної реєстрації відповідного права. Водночас закон зберіг чинність попередніх дозволів на розроблення документації із землеустрою, але повноваження щодо їх затвердження передано органам місцевого самоврядування, що посилює реальний вплив громад на землекористування [6].

Крім того, з 27 травня 2022 року виконавчі органи сільських, селищних та міських рад отримали контролюючі функції у сфері використання й охорони земель, що стало важливим кроком до інституційного зміцнення місцевого самоврядування [6]. Президент України, підписуючи цей закон, справедливо наголосив, що він є своєрідною “земельною Конституцією України”, адже він мав остаточно повернути громадам право розпоряджатися власними землями, усуваючи надмірну роль державного чиновництва [7]. Такий підхід створює правову основу для розвитку місцевої демократії, прозорості управління ресурсами та наповнення місцевих бюджетів.

Разом із тим, не всі науковці поділяють оптимістичне бачення наслідків децентралізації у сфері земельних відносин. Зокрема, Нежевело В.В., Піддубний О.Ю. та Большакова В.О. звертають увагу на низку потенційних ризиків. На їхню думку, нове законодавче регулювання хоча й створює передумови для зменшення корупційних проявів у центральних органах влади та розширює економічну самостійність територіальних громад, але, водночас, відкриває простір для зловживань на місцевому рівні. Відсутність ефективного антимонопольного механізму може сприяти тому, що місцеві аграрії, користуючись політичними чи економічними зв'язками, впливатимуть на рішення органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками. Саме тому, на переконання зазначених авторів, реалізація децентралізаційних норм має супроводжуватися ухваленням додаткових нормативно-правових актів, які встановлюватимуть чіткі запобіжники, обмеження і відповідальність для посадових осіб, що зловживають своїми повноваженнями. Такий підхід, на їх думку, є необхідною умовою для того, щоб децентралізація справді стала інструментом розвитку громад, а не джерелом нових форм локальної корупції [8].

Згаданий Закон дійсно запровадив низку суттєвих змін у сфері земельних відносин, зокрема

шляхом внесення доповнень до статті 83 Земельного кодексу України. Так, положення пункту “в” частини другої закріплює, що “у комунальній власності перебувають землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону” [9].

Попри позитивний потенціал цього нововведення - розширення земельної бази територіальних громад для зміцнення їх економічної спроможності – воно, водночас, спричинило численні практичні труднощі для органів місцевого самоврядування. Зокрема, громади зіткнулися з проблемами належного оформлення правовстановлюючих документів, ідентифікації меж переданих ділянок, а також недостатньою координацією між місцевими радами та територіальними управліннями Держгеокадастру. Як наслідок, на етапі реалізації положень про передачу земель за межами населених пунктів виявилася інституційна та технічна неготовність багатьох органів місцевого самоврядування ефективно управляти новим обсягом повноважень.

При цьому варто наголосити, що саме з 2022 року це нововведення набуло особливої гостроти для органів місцевого самоврядування. Із внесенням змін до Лісового кодексу України (ст. 107), згідно з якими “школа, заподіяна лісу, не наданому в користування, у разі невстановлення осіб, винних у заподіянні шкоди, відшкодовується органом місцевого самоврядування, у межах території якого знаходиться ліс” (Закон № 2321-IX від 20.06.2022), на громади було покладено додатковий фінансовий тягар [10].

У поєднанні з нормами Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 33), що закріплюють за виконавчими органами рад повноваження щодо контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів та відтворенням лісів, це фактично означає перенесення відповідальності держави на місцевий рівень без належного фінансового та кадрового забезпечення [11]. У результаті, у практиці господарських судів почала формуватися стійка судова практика, за якою саме громади визнаються належними відповідачами у справах про відшкодування шкоди, заподіяної лісам на їх територіях.

Тож, повертаючись до згаданої судової практики - справи № 918/1356/23, можна побачити, що вона наочно демонструє правозастосовчі труднощі, спричинені передачею громадам земель за межами населених пунктів та одночасним покладенням на них обов'язку відшкодовувати шкоду, заподіяну лісам. У цьому кейсі Державна екологічна інспекція Поліського округу вимагала від Рокитнівської селищної ради відшкодування шкоди, завданої незаконною вирубкою дерев

на землях запасу лісогосподарського призначення [12].

Хоча суд першої інстанції відмовив у позові через недоведеність складу правопорушення, Північно-західний апеляційний господарський суд скасував це рішення, а Верховний Суд підтвердив, що громада несе відповідальність незалежно від категорії земель, де сталася вирубка, і навіть за відсутності конкретних винних осіб. Така позиція, на думку суду, впливає з ч. 2 ст. 107 Лісового кодексу України, яка не пов'язує відшкодування шкоди із видом землекористування [13].

Разом з тим, постає логічне питання: чи справедливо покладати відповідальність на орган місцевого самоврядування, який не має ні ресурсів, ні повноважень ефективно контролювати лісові насадження поза межами населених пунктів? Верховний Суд, по суті, ототожнив момент вчинення правопорушення з моментом його виявлення, що викликає сумніви з точки зору конституційного принципу незворотності дії закону в часі (ст. 58 Конституції України) [13].

Загалом рішення демонструє проблему системного дисбалансу: на громади покладено обов'язки, не забезпечені інституційно, кадрово чи фінансово. У цьому контексті доцільним видається формування механізму спільної відповідальності та взаємодії між законодавцем, центральними органами виконавчої влади (зокрема, Державною екологічною інспекцією) та органами місцевого самоврядування. Лише така співпраця дозволить узгодити реальні можливості громад із покладеними на них зобов'язаннями та уникнути подальших колізій у правозастосуванні.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що процес децентралізації у сфері регулювання земельних відносин є системним елементом конституційно-правової реформи в Україні, спрямованої на підвищення спроможності територіальних громад та реальне втілення принципу народовладдя. Конституційні положення (зокрема статті 13 та 142) створили правову основу для передачі громадам частини повноважень держави щодо розпорядження землею, а подальші законодавчі акти конкретизували механізми їх реалізації. Передача земель за межами населених пунктів у комунальну власність, безумовно, стала важливим етапом реформи, проте водночас актуалізувала питання належного нормативного супроводу, ефективного контролю та правильної юридичної відповідальності посадових осіб за прийняті рішення.

Незважаючи на суттєвий прогрес, децентралізаційна реформа перебуває у процесі становлення. Значна частина її механізмів була призупинена через воєнний стан, що створює потребу в адаптації правового регулювання до

нових умов. Водночас уже сьогодні необхідно формувати науково обґрунтовану концепцію подальшого розвитку земельних повноважень органів місцевого самоврядування, яка б поєднувала принципи ефективності управління, прозорості, екологічної відповідальності та правової визначеності. Саме узгодження цих елементів визначатиме майбутню результативність децентралізації та її здатність забезпечити сталий розвиток територіальних громад у післявоєнний період.

Література

1. Кулинич, П. Земельне законодавство України періоду земельної реформи: основні тенденції розвитку. *Право України*, 5, 2020, 63–75. <https://doi.org/10.33498/louu-2020-05-063>
2. Павлів О.В. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 6. С. 138–142. URL: <https://doi.org/10.32782/tnu-2663-6468/2022.6/21>
3. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>
4. Голош, Н. К. Управління земельними ресурсами як гарантія розвитку територіальних громад. *Ефективність державного управління*, 70/71, 2023, С. 29–34. URL: <https://doi.org/10.36930/507004>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>
6. Передача земель громадам та інші нововведення Закону 1423-IX | ЮРЛІГА. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitics/204672_peredacha-zemel-gromadam-ta-nsh-novovvedennya-zakonu-1423-ix
7. Земельна децентралізація: Президент підписав закон, який повертає громадам право розпоряджатися своїми землями. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/news/13571> Нежевелю В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин у світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. *Приватне та публічне право*. 2021. № 2. С. 31–35. URL: <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.6>
8. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
9. Лісовий кодекс України : Кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
11. Постанова КГС ВС від 19 вересня 2024 року у справі № 918/1356/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121782546>
12. Шкода лісу: чому громади платять за помилки

законодавців - PRAVO.UA. URL: <https://pravo.ua/shkoda-lisu-chomu-hromady-platiat-za-pomylky-zakonodavtsiv>

Анотація

Швець О. М. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин: конституційно-правовий аспект децентралізації влади. – Стаття.

У статті здійснено комплексне дослідження конституційно-правових засад компетенції органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин у контексті децентралізації влади. Автор приділяє увагу конституційним положенням, які закріплюють засади народовладдя та публічного характеру права власності на землю (ст. 13, 142 Конституції України), адже саме вони стали правовим підґрунтям для перерозподілу владних повноважень між державою та громадами.

У роботі доведено, що прийняття Закону України від 28 квітня 2021 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин” стало ключовим етапом у процесі децентралізації земельних повноважень, оскільки передача земель державної власності у комунальну власність фактично розширила економічну базу місцевого самоврядування.

Водночас автор виявляє низку практичних проблем, пов’язаних з реалізацією цього закону. Зазначено, що окремі положення земельного законодавства, зокрема доповнення до статті 83 Земельного кодексу України, а також зміни до Лісового кодексу (ст. 107), створили ситуацію, коли на громади покладено додаткові обов’язки з відшкодування шкоди, завданої лісовим ресурсам, без забезпечення їх відповідними фінансовими чи кадровими можливостями. Цей аспект проілюстровано судовою практикою, зокрема рішенням у справі № 918/1356/23, що відображає формування тенденції до перекладання державних зобов’язань на місцевий рівень. Автор акцентує на необхідності запровадження збалансованого механізму правильної юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування, який би поєднував принципи справедливості, пропорційності та належного ресурсного забезпечення виконання обов’язків.

Зроблено висновок, що подальший успіх децентралізації у сфері земельних відносин залежатиме від поєднання ефективного управління, прозорості прийняття рішень, екологічної відповідальності та чіткої системи взаємодії між державними і місцевими органами влади. Саме це забезпечить сталий розвиток територіальних громад та конституційне утворення місцевої демократії в Україні.

Ключові слова: земельна децентралізація, органи

місцевого самоврядування, конституційно-правова відповідальність, територіальні громади.

Summary

Shvets O. M. Competence of local self-government bodies in the field of land relations regulation: constitutional and legal aspect of decentralization of power. – Article.

The article carries out a comprehensive study of the constitutional and legal principles of the competence of local self-government bodies in the field of land relations regulation in the context of decentralization of power. The author pays attention to the constitutional provisions that enshrine the principles of democracy and the public nature of land ownership (Articles 13, 142 of the Constitution of Ukraine), because they became the legal basis for the redistribution of power between the state and communities.

The work proves that the adoption of the Law of Ukraine of April 28, 2021 “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving the System of Management and Deregulation in the Field of Land Relations” became a key stage in the process of decentralization of land powers, since the transfer of state-owned lands to communal ownership actually expanded the economic base of local self-government.

At the same time, the author identifies a number of practical problems related to the implementation of this law. It is noted that certain provisions of land legislation, in particular, amendments to Article 83 of the Land Code of Ukraine, as well as amendments to the Forest Code (Article 107), have created a situation where communities are assigned additional obligations to compensate for damage caused to forest resources, without providing them with appropriate financial or personnel capabilities. This aspect is illustrated by case law, in particular, the decision in case No. 918/1356/23, which reflects the formation of a tendency to shift state obligations to the local level. The author emphasizes the need to introduce a balanced mechanism for the correct legal responsibility of local government bodies, which would combine the principles of justice, proportionality and adequate resource provision for the performance of duties.

It is concluded that the further success of decentralization in the field of land relations will depend on a combination of effective management, transparency of decision-making, environmental responsibility and a clear system of interaction between state and local authorities. This is what will ensure the sustainable development of territorial communities and the constitutional establishment of local democracy in Ukraine.

Key words: land decentralization, local self-government bodies, constitutional and legal responsibility, territorial communities.

Дата першого надходження рукопису до видання: 16.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 28.11.2025

Дата публікації: 24.12.2025