

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право  
УДК 351.9:342.951:332.363

**Чепов Олексій Олексійович**

*здобувач*

*Науково-дослідного інституту публічного права*

**Чепов Алексей Алексеевич**

*соискатель*

*Научно-исследовательского института публичного права*

**Cherov Oleksii**

*Degree Seeker of*

*Scientific Institute of Public Law*

**КОНТРОЛЬНІ ФУНЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ СТОЛИЦІ  
УКРАЇНИ – МІСТА-ГЕРОЯ КИЄВА У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ  
КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ  
СТОЛИЦЫ УКРАИНЫ – ГОРОДА-ГЕРОЯ КИЕВА В СФЕРЕ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ  
CONTROL FUNCTIONS OF THE LOCAL COMMUNITY OF THE  
CAPITAL OF UKRAINE - THE CITY-HERO KYIV IN THE SPHERE OF  
LAND RESOURCES**

*Анотація.* У статті реалізується мета огляду і систематизації та окреслення проблематики контрольних функцій територіальної громади міста Києва, які можуть реалізовуватись органом місцевого самоврядування – Київською міською радою у взаємодії з Київською міською державною адміністрацією.

*Відмічено, що проблеми правовідносин в сфері земельних ресурсів набувають особливо великого масштабу, якщо вони реалізуються у столиці України. Точка перетину приватних фінансових ресурсів, місцевих і державних публічних інтересів і пов'язаних з ними капіталовкладень – столиця одночасно є і місцем реалізації прав територіальної громади на комфортне і здорове середовище для проживання, задоволення своїх майнових, культурних і освітніх інтересів. Очевидно, що особливий статус столиці України – міста-героя Києва потребує особливих, більш складних механізмів контролю у сфері земельних відносин з боку територіальної громади, для того, щоб раціонально і у законний спосіб долати потенційні протиріччя між інтересами громади і окремих інтересантів-носіїв як приватного, так і публічного інтересу, що полягає у отриманні і здійсненні права власності і користування земельними ділянками.*

*Встановлено, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, здійснюються на підставі значного масиву підзаконних нормативно-правових актів Київської міської ради.*

*Констатується, що значна кількість конфліктних питань, пов'язаних з незаконними забудовами, збереженням унікальних лісових масивів в межах міста потребують відповідних законодавчих норм, які б зробили повноваження Київської міської ради щодо контролю за отриманням і використанням земельних ділянок в межах міста дійсно дієвими і ширшими, ніж у інших органів місцевого самоврядування, щоб урівноважити інтереси здійснення державної влади і пов'язаного з цим критичного тиску капіталу на землекористування у місті, та інтереси територіальної громади.*

**Ключові слова:** *контрольні функції, територіальна громада, столиця України.*

**Аннотация.** В статье реализуется цель обзора и систематизации и определения проблематики контрольных функций территориальной общины города Киева, которые могут реализовываться органом местного самоуправления - Киевским городским советом во взаимодействии с Киевской городской государственной администрацией.

Отмечено, что проблемы правоотношений в сфере земельных ресурсов приобретают особенно крупного масштаба, если они реализуются в столице Украины. Точка пересечения частных финансовых ресурсов, местных и государственных публичных интересов и связанных с ними капиталовложений - столица одновременно является и местом реализации прав территориальной общины на комфортную и здоровую среду для проживания, удовлетворения своих имущественных, культурных и образовательных интересов. Очевидно, что особый статус столицы Украины - города-героя Киева требует особых, более сложных механизмов контроля в сфере земельных отношений со стороны территориальной общины, для того, чтобы рационально и законно преодолевать потенциальные противоречия между интересами общества и отдельных интересантов-носителей как частного, так и публичного интереса, заключается в получении и осуществлении права собственности и пользования земельными участками.

Установлено, что полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений, осуществляются на основании значительного массива подзаконных нормативно-правовых актов Киевского городского совета.

Констатируется, что значительное количество конфликтных вопросов, связанных с незаконными застройками, сохранением уникальных лесных массивов в черте города требуют соответствующих

законодательных норм, которые бы сделали полномочия Киевского городского совета по контролю за получением и использованием земельных участков в черте города действительно эффективными и шире, чем в других органах местного самоуправления, чтобы уравновесить интересы осуществления государственной власти и связанного с этим критического давления капитала на землепользование в городе, и интересы территориальной общины.

**Ключевые слова:** контрольные функции, территориальная община, столица Украины.

**Summary.** *The article implements the purpose of reviewing and systematizing and outlining the problems of control functions of the territorial community of Kyiv, which can be implemented by the local government - Kyiv City Council in cooperation with the Kyiv City State Administration.*

*It is noted that the problems of legal relations in the field of land resources become especially large if they are implemented in the capital of Ukraine. The point of intersection of private financial resources, local and state public interests and related investments - the capital is also a place of realization of the rights of the territorial community to a comfortable and healthy living environment, satisfaction of their property, cultural and educational interests. It is obvious that the special status of the capital of Ukraine - the hero city of Kyiv requires special, more complex mechanisms of control in the field of land relations by the territorial community, in order to rationally and legally overcome potential conflicts between the interests of the community and individual stakeholders as private, and the public interest, which is to obtain and exercise the right of ownership and use of land.*

*It is established that the powers of local governments in the field of regulation of land relations are exercised on the basis of a significant array of bylaws of the Kyiv City Council.*

*It is stated that a significant number of conflict issues related to illegal construction, preservation of unique forests within the city require appropriate legislation that would make the powers of the Kyiv City Council to control the acquisition and use of land within the city really effective and wider, than in other local governments to balance the interests of state power and the associated critical pressure of capital on land use in the city, and the interests of the local community.*

**Key words:** *control functions, territorial community, capital of Ukraine.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Всі проблеми правовідносин в сфері земельних ресурсів набувають особливо великого масштабу, якщо вони реалізуються у столиці України. Точка перетину приватних фінансових ресурсів, місцевих і державних публічних інтересів і пов'язаних з ними капіталовкладень – столиця одночасно є і місцем реалізації прав територіальної громади на комфортне і здорове середовище для проживання, задоволення своїх майнових, культурних і освітніх інтересів. Очевидно, що особливий статус столиці України – міста-героя Києва потребує особливих, більш складних механізмів контролю у сфері земельних відносин з боку територіальної громади, для того, щоб раціонально і у законний спосіб долати потенційні протиріччя між інтересами громади і окремих інтересантів-носіїв як приватного, так і публічного інтересу, що полягає у отриманні і здійсненні права власності і користування земельними ділянками.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Окремі питання реалізації адміністративних відносин у земельній сфері, контролю і відповідальності суб'єктів, функцій органів місцевого самоврядування досліджувались у працях О.Батанова [1], В. Бевзенка [1], О. Белікової [4], В. Курила[4], О. Світличного [4] та інших науковців. Проте специфіка реалізації контрольних повноважень територіальної громади міста Києва в земельній сфері потребує додаткового вивчення.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – огляд і систематизація та окреслення проблематики контрольних функцій територіальної громади міста Києва, які можуть реалізовуватись органом місцевого самоврядування – Київською міською радою у взаємодії з Київською міською державною адміністрацією.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Згідно законодавства, Київська міська рада здійснює такі основні способи розпоряджень землями територіальної громади: шляхом передачі земельних ділянок у власність громадянам та юридичним особам; через надання земельних ділянок у користування; вилучення земельних ділянок комунальної власності із користування; зміни цільового призначення земельних ділянок у випадках, не пов'язаних із їх вилученням та передачею у власність або наданням у користування.

Порядок передачі земельних ділянок комунальної власності Київською міською радою у власність фізичних та юридичних осіб регламентується нормами Земельного кодексу України [5] та Порядком набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві [6]. Департаментом земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради, який безпосередньо підпорядковується Київській міській державній адміністрації, розробляється

проект рішення Київської міської ради про приватизацію відповідної земельної ділянки конкретною особою для будівництва за конкретною адресою [7].

Після розроблення такого проекту рішення, Департамент земельних ресурсів передає його для подальшого розгляду Постійною комісією з питань містобудування, архітектури та землекористування відповідно до регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київради «Про Регламент Київської міської ради» [8; 9; 10].

Відповідне рішення щодо надання земельної ділянки може бути прийняте лише Київською міською радою на її пленарних засіданнях за умови дотримання вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11] та проходження вищезазначеної процедури.

Щодо порядку надання земельних ділянок у користування Київською міською радою, то він визначається статтею 123 Земельного кодексу України [5]. Проте, дана стаття адресована всім органам місцевого самоврядування без винятку, але більш конкретний порядок передачі земель територіальної громади, щ регулює відповідні процедури саме у межах міста Києва визначається локальним актом - рішенням Київської міської ради «Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві» [6].

Представницькі органи територіальної громади міста Києва уповноважені здійснювати також і вилучення земельних ділянок комунальної власності із користування. Умови здійснення таких правочинів передбачені Земельним кодексом України [1].

Київська міська рада має право викупу земельних ділянок для суспільних і громадських потреб згідно земельного законодавства [1]. Згідно норм Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів

нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [12], органи місцевого самоврядування, що прийняли рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо їх викупу для суспільних потреб, можуть звернутися до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження необхідних об'єктів.

Таким чином, дана правомочність при відсутності згоди власника, надає можливість реалізації Київською міською радою права щодо викупу земельної ділянки для суспільних потреб, тобто бути ініціатором та виражати волю територіальної громади.

Представницькі органи територіальної громади столиці України міста-героя Києва мають право припиняти право користування земельними ділянками у випадках, передбачених Земельним кодексом України:

- добровільної відмови від права користування земельною ділянкою;
- вилучення земельних ділянок;
- припинення права користування земельними ділянками, що використовуються з порушенням земельного законодавства: способами, які суперечать екологічним вимогам, не за цільовим призначенням, за умови систематичної несплати земельного податку або орендної плати [1].

До компетенції Київської міської ради віднесено можливість прийняття рішень щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок [13].

Однак, така норма є винятково декларативною і не підтримується іншими положеннями земельного законодавства. Самовільне зайняття земельних ділянок є незаконним у будь-якому разі, тому особи, що самовільно захопили земельні ділянки, повинні їх звільнити незалежно від



рішення Київської міської ради або інших неюрисдикційних органів. Рішення ради в даному разі не підлягає виконанню примусовими методами, інша справа, якщо буде отримане рішення суду за позовом Київської міської ради, воно якраз є виконавчим документом [14]. Згідно норм Земельного кодексу України, повернення самовільно зайнятих земельних ділянок здійснюється в судовому порядку [5].

Тобто, лише такий порядок захисту інтересів територіальної громади є дієвим та може застосовуватися органом місцевого самоврядування для вжиття заходів проти самовільного використання земельних ділянок.

Київська міська рада займається підготовкою висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади [5]. Це стверджує особливе місце органу місцевого самоврядування у механізмі взаємодії державної влади і територіальної громади у столиці.

До відання виконавчих органів міської ради належить здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель. Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві [15] конкретизує, як саме здійснюється контроль з боку територіальної громади у даній сфері.

Крім перерахованих вище, до контролюючих функцій територіальної громади через функції Київської міської ради належать розгляд справ про адміністративні порушення в межах своєї компетенції, пов'язані із земельними відносинами [16]; звернення до правоохоронних органів із заявами про перевірку фактів порушень земельного законодавства, тощо.

Перепорою для контролюючих повноважень Київської міської ради є те, що можливість вимагати у землевласників та землекористувачів конкретні

дані про стан використання земельних ділянок [17; 18] не забезпечуються відповідальністю за відмову щодо надання відповідної інформації.

**Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Наведені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, здійснюються на підставі значного масиву підзаконних нормативно-правових актів Київської міської ради. Водночас, як і кожний підзаконний нормативно-правовий акт, дані документи не можуть розширювати дію закону, отже, все що вони регулюють – це особливий процедурний порядок реалізації відповідних норм Земельного кодексу України та інших законів. В той же час, значна кількість конфліктних питань, пов'язаних з незаконними забудовами, збереженням унікальних лісових масивів в межах міста потребують відповідних законодавчих норм, які б зробили повноваження Київської міської ради щодо контролю за отриманням і використанням земельних ділянок в межах міста дійсно дієвими і ширшими, ніж у інших органів місцевого самоврядування, щоб урівноважити інтереси здійснення державної влади і пов'язаного з цим критичного тиску капіталу на землекористування у місті, та інтереси територіальної громади.

### **Література**

1. Батанов О. В. Територіальна громада - первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки // Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. №2 (12). С. 51-57.
2. Бевзенко В. Земельні правовідносини як предмет юрисдикції адміністративних судів // Електронна стаття. Аграрне, земельне та екологічне право. 2014. 7/2014. С. 74-88. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search> (дата звернення: 20.11.2020).
3. Белікова О. В. Механізм реалізації заходів адміністративної

- відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин в Україні / О. В. Белікова. Адміністративне право і процес. 2013. № 4(6). С. 132-139.
4. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2011. С. 150-154
  5. Земельний Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. Ст. 27.
  6. Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві // Рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року N 241/2463. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2).
  7. Про затвердження Положення про Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) // Рішення Київської міської ради від 19 грудня 2002 року N 182/342. Із відповідними змінами станом на 10 березня 2016 року N 144/144. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MR020568>.
  8. Про Регламент Київської міської ради // Рішення Київської міської ради від 12 листопада 2014 року N 351/351. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2).
  9. Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради // Рішення Київської міської ради від 19 червня 2014 року N 9/9. URL: <http://kmr.ligazakon.ua>.
  10. Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві // Рішення Київської міської ради від 20 квітня 2017 року N 241/2463. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2).
  11. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст.

343.

12. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 1. Ст. 2.
13. Про столицю України місто-герой Київ. Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 11. Ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14/card2#Card>.
14. Про виконавче провадження. Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 30. Ст. 542.
15. Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві // Рішення Київської міської ради від 25 вересня 2003 року N16/890. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2)
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
17. Про охорону земель. Закон України від 10.06.2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 39. Ст. 349.
18. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

### **References**

1. Batanov O. V. Terytorialjna ghromada - pervynnyj subjekt municypaljnoji vlady v Ukrajinі: ponjattja ta oznaky // Visnyk Centraljnoji vyborchoji komisiji. 2008. #2 (12). S. 51-57.

2. Bevzenko V. Zemeljni pravovidnosyny jak predmet jursydykciji administratyvnykh sudiv // Elektronna stattja. Aghrarne, zemeljne ta ekologhichne pravo. 2014. 7/2014. S. 74-88. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search> (data zvernennja: 20.11.2020).
3. Bjelikova O. V. Mekhanizm realizaciji zakhodiv administratyvnoji vidpovidalnosti za pravoporushennja v sferi zemeljnykh vidnosyn v Ukraini / O. V. Bjelikova. Administratyvne pravo i proces. 2013. # 4(6). S. 132-139.
4. Kurylo V.I., Svitlychnyj O.P. Derzhavnyj kontrolj u sferi zemeljnykh resursiv // Naukovyj visnyk Nacionaljnogho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannja Ukrainy. 2011. S. 150-154
5. Zemeljnij Kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 # 2768-III // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR). 2002. # 3-4. St. 27.
6. Pro zatverdzhennja Porjadku nabuttja prav na zemlju iz zemelj komunaljnoji vlasnosti u misti Kyjevi // Rishennja Kyjivskoj misjkoji rady vid 20 kvitnja 2017 roku N 241/2463. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2).
7. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Departament zemeljnykh resursiv vykonavchogho orghanu Kyjivskoj misjkoji rady (Kyjivskoj misjkoji derzhavnoji administraciji) // Rishennja Kyjivskoj misjkoji rady vid 19 ghrudnja 2002 roku N 182/342. Iz vidpovidnymy zminamy stanom na 10 bereznja 2016 roku N 144/144. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MR020568>.
8. Pro Reghlament Kyjivskoj misjkoji rady // Rishennja Kyjivskoj misjkoji rady vid 12 lystopada 2014 roku N 351/351. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2).
9. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro postijni komisiji Kyjivskoj misjkoji rady // Rishennja Kyjivskoj misjkoji rady vid 19 chervnja 2014 roku N 9/9. URL: <http://kmr.ligazakon.ua>.

10. Pro zatverdzhennja Porjadku nabuttja prav na zemlju iz zemelj komunaljnoji vlasnosti u misti Kyjevi // Rishennja Kyjivskojji misjkoji rady vid 20 kvitnja 2017 roku N 241/2463. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2).
11. Pro reghuljuvannja mistobudivnoji dijajlnosti. Zakon Ukrajinjy vid 17.02.2011 # 3038-VI // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy (VVR). 2011. # 34. St. 343.
12. Pro vidchuzhennja zemeljnykh diljanok, inshykh ob'ektiv nerukhomogho majna, shho na nykh rozmishheni, jaki perebuvajutj u pryvatnij vlasnosti, dlja suspilnykh potreb chy z motyviv suspiljnoji neobkhidnosti. Zakon Ukrajinjy vid 17.11.2009 # 1559-VI // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy (VVR). 2010. # 1. St. 2.
13. Pro stolycju Ukrajinjy misto-gheroj Kyjiv. Zakon Ukrajinjy vid 15.01.1999 # 401-XIV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy (VVR). 1999. # 11. St. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14/card2#Card>.
14. Pro vykonavche provadzhennja. Zakon Ukrajinjy vid 02.06.2016 # 1404-VIII // Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR). 2016. # 30. St. 542.
15. Pro Porjadok zdijsnennja samovrjadnogho kontrolju za vykorystannjam i okhoronoju zemelj u m. Kyjevi // Rishennja Kyjivskojji misjkoji rady vid 25 veresnja 2003 roku N16/890. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2)
16. Kodeks Ukrajinjy pro administratyvni pravoporushennja vid 07.12.1984 # 8073-X // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjskoji RSR (VVR). 1984. Dodatok do # 51. St. 1122.
17. Pro okhoronu zemelj. Zakon Ukrajinjy vid 10.06.2003 # 962-IV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy (VVR). 2003. # 39. St. 349.
18. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinjy. Zakon Ukrajinjy vid 21.05.1997 # 280/97-VR // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajinjy (VVR). 1997. # 24. St. 170.