

# ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СТРАН ЕС В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ПОТЕНЦИАЛ ЗАИМСТВОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ДЛЯ УКРАИНЫ

А. МЕЛЬНИК,

соискатель кафедры конституционного права и сравнительного правоведения  
Ужгородского национального университета, помощник судьи Жмеринского горрайонного суда Винницкой области,  
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин «Университет современных знаний»

## SUMMARY

The article gives the description of competence of local governments of the EU countries in the sphere of regulation of land relations and provided suggestions on improvement of the municipal law of Ukraine in this regard. The author stresses that the territory planning is the most important common feature that unites States of the EU. In the EU the members of the territorial community in the obligatory order are added to the discussion of land-use plans. Local governments in the EU have considerable autonomy in the aspect of decision-making. Through land-use plans, local authorities in the EU member States are creating norms of law and comprehensively regulating land relations.

**Key words:** competence of bodies of local self-government, the legal regulation of land relations, planning of development of the territory.

\* \* \*

В статье дается характеристика формирования компетенции органов местного самоуправления стран ЕС в сфере регулирования земельных отношений и предоставляется предложения по совершенствованию муниципального права Украины в этом аспекте. Автор подчеркивает, что планировка территории является важнейшей общей чертой, которая объединяет государства ЕС. В государствах ЕС члены территориальной общины в обязательном порядке приобщаются к обсуждению планов землепользования. Органы местного самоуправления в странах ЕС имеют значительную автономию в аспекте принятия решений. Именно посредством создания планов землепользования местные власти государств ЕС создают нормы права и комплексно регулируют земельные отношения.

**Ключевые слова:** компетенция органов местного самоуправления, правовое регулирование земельных отношений, планирование развития территории.

*Введение. Хотя в Украине за годы независимости сформировалась система органов местного самоуправления, однако «самоуправлением» такую деятельность назвать пока трудно. Сейчас органы местного самоуправления Украины действуют под тотальным контролем со стороны государственной власти и осуществляют реализацию в первую очередь функций государства. Проанализировав опыт отдельных стран Европейского Союза в данной сфере общественных отношений, сравнив его с отечественным, возможно будет выделить некоторые элементы, которые можно было бы, при соответствующей национальной модификации, применить при реформировании отечественного муниципального права.*

*Проблемам компетенции органов местного самоуправления уделено достаточно внимания современными украинскими учеными, такими как О. В. Батанов, П. М. Любченко, В. И. Борденюк, Г. В. Бублик, И. Б. Ковтун, О. А. Лазор, В. Ф. Орзих, Н. А. Погорелко и другие. Однако компетенция органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений с точки зрения правотворчества местных советов в части планирования землепользования, а также в сравнении с зарубежным опытом, рассматривается впервые.*

**Цель статьи:** выделить основные принципы формирования компетенции органов местного самоуправления стран ЕС в сфере регулирования земельных отношений и обосновать возможность заимствования зарубежного опыта на территории Украины.

**Изложение основного материала.** Земля как объект в зарубежной трактовке является более сложным, чем в Украине. Это и почвы, и территория размещения производительных сил, и недра, даже пространство над ней. Размещения земельного участка определяется реальными и мнимыми

точками, установленным в соответствии с земной поверхностью. Права на пространство и на любое материальное содержание, которые находятся внутри границ определенного участка, являются особыми юридическими вопросами [1]. Поскольку Украина стремится стать членом Европейского Союза, то исследовать и оценивать следует именно муниципальное и земельное право стран ЕС.

В ЕС пока нет общей системы земельных отношений. Почти все страны имеют собственные законы, регулирующие земельные отношения. Так, Франция, Бельгия, Италия, Люксембург и Испания опираются на Кодекс Наполеона, Великобритания – на собственно Общее право. Своя система законов существует в Австрии, Германии и Швейцарии. Отдельно от всей Европы стоят Скандинавские страны. Тем не менее во всех западноевропейских странах много похожего.

С недавних пор ЕС держит курс на отказ от финансирования из евробюджета локальных проектов. Средства предоставляются только на условиях софинансирования из



государственного и региональных бюджетов. Нужно отметить, что самфинансирования местных бюджетов важный аспект существования местного самоуправления в странах ЕС. Дотации, конечно существуют, однако они имеют вид финансирования полномочий, которые делегируются органам местного самоуправления (как например во Франции). Поскольку динамика развития рынка недвижимости напрямую зависит от земельной политики, которую проводит местная власть и от стоимости земельных участков, отводимых под застройку, то городская власть во всех развитых странах Европы прямо или опосредованно формирует цены на землю. Городская власть пытается использовать земельный механизм максимально, поскольку это позволяет эффективно пополнять бюджет и одновременно развивать городскую инфраструктуру.

Несмотря на то, что законодательство в странах ЕС по-разному регулирует земельные отношения, существует общая черта, которая их объединяет, – планирование территории.

Планирование территории определяется как процесс, который объединяет экономические прогнозы и прогнозы развития населенных пунктов и территорий, имеющийся развитие социальной сферы, инженерно-транспортной инфраструктуры, экологическое состояние территории. Зарубежный опыт помогает решить проблемы управления развитием градостроительных объектов в условиях рыночных отношений и способствует усовершенствованию методологической базы отечественного территориального планирования. Территориальное планирование рассматривается как средство содействия рыночным отношениям. При этом используют территориальное прогнозирование и моделирование, системный анализ, что дает возможность более обоснованно определять проблемы.

В разных странах территориальное планирование определяется неодинаково, применяют различные формы, методы, сроки относительно территориального (пространственного) планирования. Несмотря на тер-

минологические различия, речь идет о видах работ по благоустройству, объектом которых является территория. Уровни планирования в государствах – членах ЕС регулируются по-разному. Однако, существует общая структура градостроительного проектирования, который начинается с государственного или местного планирования, которая затем прогрессирует до муниципального или местного уровня в процессе большей точности и определения. За исключением Франции и Ирландии, где существует только один план на муниципальном уровне, территории муниципалитетов в ЕС запланированы на двух уровнях (это имеет место в Германии): один план охватывает полную муниципальную область, детальное же планирование землепользования предполагает применение различных ступеней регулирования.

Двенадцать государств-участниц ЕС разделяют [2] на следующие группы в соответствии с их использованием планов: страны (меньшие), которые имеют полный охват планом развития территории (Дания, Люксембург) и страны, которые могут применяться вместо планов нормы (например, Германия, Греция, где право строить в пределах застроенных участков также существует, когда для них нет никакого плана). В определенных странах планирования является юридически категоричным, в других от предложения можно отказаться на основе других важных аргументов, несмотря на то, что предложение соответствует нормам планирования землепользования. Подобные положения имеются в законодательстве Франции, Ирландии. Есть страны, где предложения особой сложности могут быть одобрены и без наличия детального плана землепользования [3].

Роль местной власти в странах ЕС по регулированию земельных отношений является весомой. Регулирование осуществляется путем планирования землепользования и путем заключения договоров с землепользователями. Установление налога на землю, арендная плата за пользование землей, условия использования, строительство, инфраструктура, дальней-

шее развитие территории в связи с возведением новостройки - все это и не только входит в полномочия, с помощью которых органы местного самоуправления регулируют земельные отношения местного значения. Стоит отметить, что кадастр, регистрация права собственности, выдача правоустанавливающих документов на земельные участки сюда не входит, поскольку это прерогатива государственных органов.

Т. А. Князькова [2] приводит пример местной власти Амстердама, которая регулирует земельные отношения не через принятие решений представительным органом местного самоуправления (как в Украине), а путем заключения договоров, то есть диспозитивным методом. Преимуществом такого метода является гибкость, поскольку в каждом конкретном случае городская власть договаривается с инвестором относительно конкретных условий, а значит, правила поведения субъектов договора могут изменяться, уточняться в договорном порядке в зависимости от обстоятельств. Такая практика могла бы найти свое отражение в Украине в договорах аренды земельного участка, заключаемым между органом местного самоуправления и юридическими лицами (физическими лицами - предпринимателями). Сдерживающим фактором сейчас является то, что арендная плата за землю является общегосударственным налогом и ее границы определены законодательством.

Следует констатировать наперед, что полностью применить ту или иную модель местного самоуправления какой-то конкретной страны ЕС в Украине не возможно. Каждое государство имеет свои особенности. Однако стоит остановиться на некоторых положениях и обдумать возможность их имплементации в отечественное законодательство.

Например, в Австрии все административно-территориальные единицы являются равными, отсутствует разделение на города, поселки и села. Независимо от размеров территории и численности населения они являются равноправными звеньями местного самоуправления.

В Украине, согласно положению закона, разделение в зависимости от размера и численности территориальной общины существует. Такое деление пока что привело к запустению деревень и поселков, их опустошения. Младшее поколение пытается перебраться в города и желательно в большие, поскольку развитие наблюдается только там. Поэтому разделение на города, поселки и села создало ситуацию, когда города стали важнее, более значимыми административно-территориальными единицами. Если бы отказаться от такого разделения в Украине на законодательном уровне, то меньшие и большие территориальные общины получили бы одинаковые возможности для развития.

В странах ЕС организация землеустройства, выдача правоустанавливающих документов на земельный участок, регистрация права собственности, земельно-кадастровые работы не является компетенцией органов местного самоуправления. Данные полномочия даже не могут быть делегированы органам местного самоуправления. Для выполнения этих задач создаются специальные государственные органы. Такой опыт был бы полезен для Украины в контексте разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В настоящее время в Законе Украины «О местном самоуправлении» [4] содержатся положения о том, что к делегированных полномочий исполнительных органов местного самоуправления относятся, в частности, регистрация субъектов права собственности на землю; регистрация права пользования землей и договоров на аренду земли; выдача документов, удостоверяющих право собственности и право пользования землей; разрешение земельных споров в порядке, установленном законом; организация и осуществление землеустройства, согласования проектов землеустройства; осуществление контроля за внедрением мероприятий, предусмотренных документацией по землеустройству; создание и обеспечение функционирования местных экологических автоматизированных информационно-анали-

тических систем, которые являются составляющей сети общегосударственной экологической автоматизированной информационно-аналитической системы обеспечения доступа к экологической информации. Данные полномочия по своей природе являются государственно-властными полномочиями и должны осуществляться государственными органами.

Полезным является также опыт Германии в аспекте признания муниципального совета высшим органом местного самоуправления. Затем устанавливается иерархия в системе местного самоуправления. Представительский орган справедливо является высшим органом, поскольку члены муниципального совета - избранные народом представители. На сегодняшний день, согласно действующего отечественного законодательства, иерархия нормативно-правовых актов органов местного самоуправления Украины - отсутствует. Положение о том, что местный совет является высшим органом местного самоуправления, по сравнению с мэром и исполнительным комитетом не нашло свое отражение в законе. Поэтому в Украине наблюдается усиление роли мэра и ослабление роли представительного органа. Такая тенденция является негативным явлением и не приведет к демократизации общества, укрепления местного самоуправления Украины согласно общеевропейским стандартам.

Земельный налог является важным финансовым ресурсом местного самоуправления в странах ЕС. Данный налог отнесен к местным налогам. Порядок его установления различается в каждой стране. В общем прерогативой государства является лишь оценка стоимости земельного участка. На основании такой оценки муниципальный совет устанавливает ставку земельного налога. Опять же, видно четкое разграничение полномочий.

Учитывая вышеизложенное, следует отнести земельный налог к местным налогам (согласно Налоговому Кодексу Украины [5], данный налог является общегосударственным) и предоставить органам местного самоуправления Украины право само-

стоятельно устанавливать его ставку в зависимости от стоимости конкретного земельного участка. Пока что по разным оценкам объем доходов местных бюджетов от местных налогов и сборов составляет от 1 до 3%.

Земельный налог в Украине включает также арендную плату за землю. Считаю, что в этом контексте будет полезен опыт Нидерландов диспозитивного, договорного регулирования данных отношений. Жесткий законодательно установленный размер арендной платы, который существует в Украине, не приведет к прогрессивному развитию арендно-земельных отношений. Как уже ранее отмечалось, на договорных началах орган местного самоуправления с каждым отдельно взятым инвестором, в зависимости от различных обстоятельств аренды земли, может согласовать все существенные условия договора. В таком случае инвестор будет видеть в органе местного самоуправления делового партнера, а не орган власти.

Для обеспечения государственного контроля над деятельностью местного самоуправления, можно воспользоваться опытом Франции. Это касается проверки законности (подчеркиваю законности, а не целесообразности) нормативно-правовых актов, которые принимаются на местном уровне. Такими функциями государство может наделить областные и районные государственные администрации. В результате внесения таких положений в законодательство Украины, одновременно повысится роль и ответственность органов местного самоуправления. Таким образом, государство сможет увеличить пределы нормотворчества совета в вопросах местного значения.

Главное, что хотелось бы почерпнуть из зарубежного опыта местного самоуправления, это, конечно, планирование землепользования. Это комплексный подход к планированию будущей территории. Члены территориальной общины могут знакомиться с планом на соответствующем официальном веб-сайте города, обсуждать, вносить свои предложения. Только когда такой план утвержден местная власть начинает привлекать инвестиции для его реализации. Таким об-



разом, планирование обеспечивает поступательное, гармоничное развитие соответствующей территории. По моему мнению, такой подход можно применять и в сельской местности также с некоторыми особенностями.

И, наконец, важным является такой опыт как образования межмуниципальных образований вроде тех, что создаются в странах ЕС. Как отмечается в рекомендациях Совета Европы муниципальная структура Украины является очень фрагментированной. Поэтому следует Законом предусмотреть хотя бы институциональные рамки для развития межмуниципального сотрудничества (ММС) и поощрять органы местного самоуправления входить в их состав, при этом сохраняя свои пределы с целью выполнения на соответствующем территориальном уровне полномочий, которые не могут быть реализованы в малых общинах. Органом ММС должна быть государственная корпорация, которая действует в рамках публичного, а не частного права. Только так совместный орган ММС сможет использовать государственные средства и вырабатывать политику на своем уровне. Также необходимо предусмотреть положение относительно возможности преодоления изолированности отдельных общин. При решении проблемы муниципальной фрагментации существует только два пути для рационализации территориального устройства и усовершенствование предоставления основных услуг: слияния территорий или ММС с рядом основных функций, переданных на межмуниципальный уровень. Новый Закон должен содержать этот вопрос [6]. Включение в национальное законодательство вышеупомянутых положений нужно начинать с внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины. Ведь существуют многочисленные различия между положениями Конституции и Европейской Хартии местного самоуправления. После этого можно будет создавать новую редакцию закона «О местном самоуправлении» и вносить изменения земельного и иного, связанного законодательства. А тогда остается ждать принятия органами местного самоуправления

нормативных актов по поводу регулирования земельных отношений на соответствующей территории, так как в случае реализации вышеуказанных предложений сможем увидеть в решениях местной власти нормы права, которые выходят из воли территориальной общины.

**Выводы.** Единого регулирования земельных отношений в странах ЕС нет. В каждом государстве свое специфическое законодательство по этому поводу. Планировка территории является важнейшей общей чертой, которая объединяет государства ЕС. В государствах ЕС члены территориальной общины приобщаются к обсуждению планов землепользования по-разному: анкетирование, опросы, обсуждения на форумах в сети Интернет, через референдум. Органы местного самоуправления в странах ЕС имеют значительную автономию в аспекте принятия решений и распоряжения финансовыми ресурсами, которые являются преимущественно собственными ресурсами, а не дотациями. Через создание планов землепользования местные власти государств ЕС создают нормы права и комплексно регулирующих земельные отношения, учитывая то, что земля является особым многоаспектным объектом регулирования. Позитивный зарубежный опыт в сфере арендно-земельных отношений, планирования территории, распределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, земельного налогообложения и др. возможно применить при внесении изменений в Конституцию Украины, муниципальное и иное связанное законодательство.

#### Список использованной литературы:

1. Третьяк А. М. Управления земельными ресурсами и регистрация земли в Украине. Развитие земельной регистрации / Третьяк А. М. – К., 1998. – С. 56.
2. Князькова Т. А. ЕС и земельные

отношения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_etei/2007\\_4/zbirnuk\\_ETEI\\_07\\_133.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_etei/2007_4/zbirnuk_ETEI_07_133.pdf).

3. Соловей И. П., Иванишин А. Т., Лавний В. В., Турчин Ю. И., Часковский О. Г. Землепользование: Эколого-экономические проблемы, конфликты, планирование : учебное пособие. – Львов : Афиша, 2005. – 400 с.

4. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 № 280/97-ВР // Ведомости Верховной Рады (ВВР), 1997, № 24, ст. 170.

5. Налоговый Кодекс Украины от 02.12.2010 № 2755-VI // Ведомости Верховной Рады (ВВР), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст. 112.

6. Экспертное заключение относительно проекта Закона Украины «О местном самоуправлении» / ДРА/LEX 7/2010/Совет Европы. Директорат по вопросам демократических институтов/Страсбург, 25 октября 2010 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://municipal.gov.ua/upload/ust/files/Ekspertn\\_Visnovok\\_Proekty%20Zakony\\_Pro\\_m\\_c\\_25\\_10.2010\\_UKR\\_final.pdf](http://municipal.gov.ua/upload/ust/files/Ekspertn_Visnovok_Proekty%20Zakony_Pro_m_c_25_10.2010_UKR_final.pdf).