

УДК 342.9:349.44

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.1.30>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Швець О.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідувачки кафедри правових природоохоронних дисциплін,
Навчально-науковий інститут права та гуманітарних наук
Національного університету водного господарства
та природокористування
ORCID: 0000-0001-8806-0646*

Швець О.М. Конституційно-правові проблеми розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

У статті здійснено комплексний конституційно-правовий аналіз проблем розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин в умовах трансформації системи публічної влади, децентралізації та оновлення земельного законодавства. Обґрунтовано, що земля як об'єкт права власності Українського народу має особливу публічно-правову природу, що зумовлює багаторівневий характер управління та потребує чіткої компетенційної визначеності між різними суб'єктами владних повноважень.

Проаналізовано стан наукового опрацювання проблематики, зокрема доктринальні підходи до обґрунтування необхідності чіткої нормативної конкретизації повноважень органів публічної влади як інструменту запобігання компетенційним конфліктам і дублюванню управлінських функцій. Встановлено, що ефективність управління земельними ресурсами безпосередньо зумовлена рівнем узгодженості конституційних принципів децентралізації, субсидіарності та правової визначеності з положеннями галузевого законодавства. Наголошено, що нормативну основу розмежування повноважень формують Конституція України, Земельний кодекс України, закони України «Про землеустрій», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також інші нормативно-правові акти, які у сукупності визначають інституційні та процедурні засади здійснення земельної компетенції.

Окрему увагу приділено аналізу судової практики Верховного Суду щодо визначення меж компетенції органів публічної влади та розмежування компетенційних і некомпетенційних спорів. Виявлено, що сучасна правозастосовна практика формує вузьке розуміння компетенційного спору, що не завжди забезпечує ефективний механізм вирішення міжінституційних конфліктів. Доведено, що проблеми розмежування виникають як між органами державної влади та місцевого самоврядування, так і між радами різних рівнів, що свідчить про наявність внутрішньої інституційної неузгодженості. Відмічено необхідність доктринального переосмислення логіки компетенційного розподілу та нормативного уточнення критеріїв визначення належного суб'єкта владних повноважень у сфері використання природних ресурсів. Зроблено висновок про потребу системного вдосконалення конституційно-правового механізму розподілу повноважень з метою забезпечення балансу публічних і локальних інтересів та підвищення ефективності публічного управління.

Ключові слова: розмежування повноважень, земельні відносини, місцеве самоврядування, територіальна громада, компетенційний спір, конституційно-правовий механізм.

Shvets O.M. Constitutional and legal problems of the separation of powers of state authorities and local self-government in the field of land relations.

The article carries out a comprehensive constitutional and legal analysis of the problems of delimitation of powers of state power bodies and local self-government bodies in the field of land relations in the context of the transformation of the public power system, decentralization and updating of land legislation. It is substantiated that land as an object of property rights of the Ukrainian people has a special public-legal nature, which determines the multi-level nature of management and requires clear competence definition between different subjects of power.

The state of scientific research on the issue is analyzed, in particular doctrinal approaches to substantiating the need for clear regulatory specification of the powers of public power bodies as a tool

for preventing conflicts of competence and duplication of management functions. It is established that the effectiveness of land resources management is directly determined by the level of consistency of the constitutional principles of decentralization, subsidiarity and legal certainty with the provisions of sectoral legislation. It is emphasized that the normative basis for the separation of powers is formed by the Constitution of Ukraine, the Land Code of Ukraine, the laws of Ukraine "On Land Management", "On Local Self-Government in Ukraine", "On Local State Administrations", as well as other regulatory legal acts, which together determine the institutional and procedural principles for the exercise of land competence.

Special attention is paid to the analysis of the Supreme Court's case law on determining the boundaries of the competence of public authorities and distinguishing between competent and non-competent disputes. It is revealed that modern law enforcement practice forms a narrow understanding of a competence dispute, which does not always provide an effective mechanism for resolving inter-institutional conflicts. It is proven that problems of delimitation arise both between state authorities and local self-government bodies, and between councils of different levels, which indicates the presence of internal institutional inconsistency. The need for a doctrinal rethinking of the logic of the distribution of competences and regulatory clarification of the criteria for determining the appropriate subject of power in the field of natural resource use is noted. The conclusion is made about the need for systematic improvement of the constitutional and legal mechanism for the distribution of powers in order to ensure a balance of public and local interests and increase the efficiency of public administration.

Key words: delimitation of powers, land relations, local self-government, territorial community, competence dispute, constitutional and legal mechanism.

Постановка проблеми. Сучасна трансформація системи публічної влади в Україні, зумовлена процесами децентралізації, реформуванням земельного законодавства та адаптацією національної правової системи до європейських стандартів, актуалізує питання чіткого й системного розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Земля як об'єкт права власності Українського народу, основне національне багатство та матеріальна основа місцевого самоврядування має комплексну конституційно-правову природу, що зумовлює багаторівневий характер її правового регулювання та управління. У цих умовах забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами територіальних громад набуває особливого значення.

Водночас практика застосування чинного законодавства свідчить про наявність низки концептуальних і прикладних проблем у сфері розмежування земельних повноважень. Нечіткість нормативного визначення компетенції, фрагментарність правового регулювання зумовлюють дублювання функцій органів публічної влади, виникнення спорів щодо юрисдикції, надмірну централізацію окремих управлінських рішень або, навпаки, невизначеність обсягу дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування.

За таких умов постає об'єктивна потреба у ґрунтовному конституційно-правовому дослідженні проблем розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, виробленні теоретично виважених і практично орієнтованих підходів до вдосконалення відповідного механізму правового регулювання з урахуванням сучасних викликів та стратегічних напрямів розвитку публічного управління в Україні.

Мета дослідження полягає у аналізі проблем розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин посідає вагомe місце у вітчизняній правовій доктрині та розглядається крізь призму конституційного, адміністративного й земельного права. У наукових працях досліджуються питання конституційної природи місцевого самоврядування, меж компетенції публічної влади, реалізації принципів децентралізації, субсидіарності та верховенства права, а також особливості правового режиму земель як об'єкта публічного управління.

У науковій літературі обґрунтовану позицію щодо необхідності чіткого розмежування повноважень органів публічної влади висловлює А.С. Самородов, який пов'язує розширення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері здійснення виконавчих функцій із процесами демократизації суспільства та становленням ефективної моделі публічного управління. Самородов аргументовано наголошує, що реалізація конституційного призначення органів державної влади та місцевого самоврядування можлива лише за умови нормативно визначеного розподілу функцій управління земельними ресурсами між виконавчими і представницькими структурами різних адміністративно-територіальних рівнів. Особливу увагу дослідник приділяє необхідності законодавчої конкретизації компетенційних норм як запобіжника конфліктів і дублювання повноважень.[1]

Підтримуючи зазначену позицію, вважаємо, що в умовах реформування системи публічної влади саме конституційно-правова визначеність меж компетенції та належне нормативне врегулювання механізмів взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування мають системоутворювальне значення. Наявність суперечностей і прогалин у законодавстві свідчить не лише про техніко-юридичні недоліки правового регулювання, а й про концептуальну незавершеність моделі розподілу владних повноважень на місцях. Відтак удосконалення законодавчих засад розмежування функцій у сфері управління земельними ресурсами повинно здійснюватися з урахуванням принципів субсидіарності, правової визначеності та інституційної узгодженості діяльності органів публічної влади.

Відмітимо, що у науковій літературі управління земельними ресурсами на місцевому рівні обґрунтовується через систему стратегічних цілей і завдань, що відображають публічно-правову природу земель як особливого об'єкта власності та управління. До ключових цілей такого управління відносять забезпечення захисту суспільних інтересів і безпеки держави, збереження та раціональне використання земель державної й комунальної власності, підвищення економічної ефективності використання земельних ресурсів, зростання їх ринкової вартості, оптимізацію витрат на їх утримання й поліпшення, а також забезпечення потреб територіальних громад і розвиток інфраструктури та містобудування.[2]

Реалізація зазначених цілей, як справедливо підкреслюється науковцями, передбачає комплексне вирішення низки взаємопов'язаних завдань, серед яких особливе місце посідають прийняття узгоджених нормативно-правових актів, чітке розмежування функцій у сфері регулювання земельних відносин, визначення компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також систематичний моніторинг і оцінка ефективності використання земель різних категорій і цільового призначення.[2]

Поділяючи такі підходи, вважаємо, що саме належне інституційне та нормативне забезпечення процесу розмежування повноважень є базовою передумовою досягнення вказаних цілей. Без чіткої компетенційної визначеності та узгодженості дій суб'єктів публічної влади неможливим є ані раціональне використання земельних ресурсів, ані реальне забезпечення інтересів територіальних громад, ані формування ефективної та відповідальної системи управління у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Конституція України виступає системоутворювальною основою формування правового механізму регулювання земельних відносин і визначає концептуальні орієнтири побудови всієї галузевої нормативної бази. Закріплюючи землю та інші природні ресурси як об'єкти права власності Українського народу, Основний Закон надає їм особливого публічно-правового статусу, що зумовлює специфіку здійснення правомочностей власника через уповноважені органи публічної влади. Тим самим конституційно визначається подвійна природа управління земельними ресурсами: з одного боку, як реалізація прав власності народу, а з іншого - як форма публічного адміністрування в інтересах усього суспільства та територіальних громад.[3]

Проте конституційні приписи встановлюють принципову модель розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, окреслюючи межі їх участі у здійсненні правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження землею. Таке нормативне закріплення має засадниче значення для забезпечення балансу загальнодержавних і локальних інтересів, реалізації принципів народовладдя, децентралізації та субсидіарності.[3]

Разом із тим Конституція визначає лише базові, рамкові орієнтири функціонування цієї системи, не деталізуючи механізмів реалізації компетенції, процедур ухвалення рішень чи інституційних форм взаємодії суб'єктів публічної влади. Відтак подальша ефективність конституційної моделі залежить від ступеня її належної нормативної конкретизації в земельному, адміністративному та муніципальному законодавстві. Саме якість законодавчої деталізації, узгодженість правових норм і чіткість компетенційного розмежування визначають реальну спроможність органів публічної влади забезпечувати раціональне використання земельних ресурсів і гарантувати права учасників земельних відносин.

Подальша конкретизація конституційних засад розмежування повноважень у сфері земельних відносин здійснюється насамперед у Земельному кодексі України, який фактично формує інституційну архітектуру системи управління земельними ресурсами. Норми статей 8-12 ЗКУ визначають компетенцію відповідних рад різних рівнів - обласних, районних, Київської та Севастопольської міських, а також сільських, селищних і міських рад - у частині розпорядження землями комунальної чи спільної власності, організації землеустрою, затвердження програм використання та охорони земель, вирішення земельних спорів та здійснення контрольних функцій.[4] Така нормативна деталізація покликана забезпечити реалізацію принципу субсидіарності та інституційної самостійності територіальних громад.

Так, глава 3 ЗКУ (статті 13-17¹) закріплює повноваження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та інших суб'єктів виконавчої вертикалі, пов'язані з розпорядженням землями державної власності, формуванням і реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, веденням Державного земельного кадастру, здійсненню державного контролю та координацією земельної реформи.[4] Таким чином, Кодекс формує двокомпонентну модель управління, у межах якої поєднуються самоврядні та виконавчо-розпорядчі елементи.

Важливим складником правового механізму є також Закон України «Про землеустрій», зокрема його статті 13-19, які деталізують повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері землеустрою, інвентаризації земель, здійснення нагляду та нормативного регулювання.[5] У системному зв'язку з положеннями ЗКУ ці норми визначають процедурний аспект реалізації земельної компетенції.

Окрім того, профільні закони - зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та «Про місцеві державні адміністрації» [7] - встановлюють загальні засади організації та діяльності відповідних органів, що безпосередньо впливає на здійснення ними повноважень у сфері земельних відносин. У результаті формується складна, багаторівнева система нормативного регулювання, яка потребує узгодженості, внутрішньої несуперечливості та чіткого компетенційного розмежування.

Однак формально-нормативне закріплення повноважень не завжди забезпечує їх чітке функціональне розмежування. Конституційно-правова проблема полягає у співвідношенні публічно-власницької природи землі, закріпленої в Основному Законі, та інституційної багаторівневості системи органів, які реалізують відповідні правомочності. Наявність паралельних або перехресних управлінських функцій, недостатня узгодженість галузевих норм із конституційними принципами субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування, а також збереження елементів надмірної централізації зумовлюють виникнення колізій у правозастосуванні.

Тому особливої актуальності набуває питання відповідності поточної моделі розподілу земельних повноважень конституційній концепції публічної влади, яка передбачає не лише формальний поділ компетенції, а й реальне забезпечення спроможності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах закону. Відтак конституційно-правовий аналіз розмежування повноважень у сфері земельних відносин має здійснюватися крізь призму принципів верховенства права, правової визначеності, пропорційності та балансу публічних і локальних інтересів.

У контексті досліджуваної проблематики заслуговує на увагу позиція Д.С. Клапоущака, який обґрунтовано констатує тривалість і системний характер проблеми розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Автор пов'язує її насамперед із наявністю в чинному законодавстві колізійних і недостатньо узгоджених норм, що зумовлює різне тлумачення меж компетенції відповідних суб'єктів публічної влади та породжує конфлікти у правозастосуванні.[8]

Показовим підтвердженням цього є сформована судовою практикою, зокрема рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (постанови від 07.06.2023 у справі № 380/7230/20 [9] та від 22.03.2023 у справі № 280/4962/18 [10]), у яких предметом розгляду стали питання здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, а також погодження документації із землеустрою. Зазначені рішення свідчать про наявність спірних аспектів у визначенні компетенції відповідних органів та необхідність судового втручання для встановлення належного суб'єкта владних повноважень.

Аналізуючи наведені підходи, слід підтримати висновок про те, що проблема розмежування повноважень має не лише організаційно-управлінський, а й конституційно-правовий вимір. Вона стосується співвідношення принципів децентралізації та єдності системи виконавчої влади, меж самостійності місцевого самоврядування та обсягу контрольних функцій держави.[8] Особливо гостро такі колізії проявляються на районному та обласному рівнях, де перетинаються повноваження рад і відповідних державних адміністрацій, що створює передумови для інституційного конфлікту та правової невизначеності.

Поглиблено аналізуючи практику вирішення публічно-правових спорів за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне виокремити окрему групу справ, які формально пов'язані з реалізацією владних повноважень, однак за своєю правовою природою не завжди утворюють власне компетенційний спір. Такий підхід дозволяє чіткіше окреслити межі конституційно-правової проблеми розмежування повноважень та відмежувати її від спорів щодо законності рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Зокрема, у справі № П/811/707/17 Суд сформулював важливий підхід до розуміння компетенційного спору як такого, що виникає виключно за наявності реального конфлікту щодо здійснення

владних управлінських повноважень, зумовленого їх дублюванням, перетинанням або втручанням одного суб'єкта у сферу компетенції іншого. Сам факт бездіяльності посадової особи, навіть якщо вона впливає на реалізацію функцій іншого органу, не трансформує спір у компетенційний за відсутності законодавчої колізії чи порушення меж повноважень. Верховний Суд наголосив, що суб'єкт владних повноважень може діяти виключно в межах та у спосіб, визначених законом, а право на звернення до суду також має бути прямо передбачене нормативним актом. Відсутність такого припису виключає можливість розгляду спору в порядку адміністративного судочинства.[11]

Подібний підхід простежується і у справах № 807/426/18 [12] та № 807/780/17 [13], пов'язаних із затвердженням генеральних планів та детальних планів території. Верховний Суд послідовно відмежовує спори щодо процедурних порушень у сфері містобудівної діяльності від власне компетенційних спорів. Якщо позивач не ставить питання про втручання у його компетенцію або про порушення її меж, а лише оскаржує законність прийнятого рішення, такий спір не набуває характеру спору про розмежування повноважень. Крім того, Суд акцентує на відсутності у відповідних органів (ОДА чи міської ради) спеціального права на звернення до суду з вимогами про скасування актів іншого суб'єкта владних повноважень за відсутності прямої законодавчої норми.

З огляду на наведене, можна констатувати, що сучасна судова практика формує доктрину вузького розуміння компетенційного спору, пов'язуючи його не з будь-яким конфліктом між органами публічної влади, а лише з таким, що стосується безпосереднього перетину або узурпації повноважень. Разом з тим значна кількість конфліктів, які на практиці виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, залишаються поза межами судового вирішення саме через відсутність чітко визначеного процесуального механізму та спеціальної норми про право на звернення до суду.

З нашої точки зору, проблематика розмежування повноважень у сфері використання природних ресурсів не обмежується лише взаємовідносинами між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Не менш складні колізії виникають і всередині самої системи місцевого самоврядування - між радами різних територіальних рівнів, що свідчить про наявність внутрішньої компетенційної невизначеності.

Звернемо увагу на справу № 136/1461/17 щодо розмежування повноважень сільської та районної рад у процесі погодження надання надр у користування. Верховний Суд звернув увагу на те, що галузеве законодавство про надра не встановлює чіткого поділу корисних копалин за критерієм їх "міського (сільського)", "районного" чи "обласного" значення. Заразом Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема п. 36 ст. 26 та п. 22 ст. 43) фактично оперує таким розмежуванням при визначенні компетенції відповідних рад.[14]

У результаті виникає ситуація нормативної асиметрії: галузеві акти не кореспондують із положеннями муніципального законодавства, що зумовлює необхідність судового тлумачення для визначення належного суб'єкта владних повноважень. Верховний Суд, по суті, сформулював підхід, відповідно до якого ключовими критеріями є територіальна локалізація природного ресурсу та його віднесення до певної категорії значення.

На наш погляд, нечіткість у визначенні меж компетенції рад різних рівнів ставить під сумнів реалізацію принципів правової визначеності та субсидіарності, що є складовими верховенства права. Відтак потребує доктринального переосмислення та нормативного уточнення сама логіка компетенційного розподілу між органами місцевого самоврядування різних рівнів з метою усунення дублювання повноважень і мінімізації інституційних конфліктів.

Висновки. Отже, розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин постає як ключовий елемент забезпечення цілісності конституційної моделі публічної влади. Наявність нормативних колізій, фрагментарність законодавчої конкретизації свідчать про потребу системного перегляду підходів до компетенційного розподілу з урахуванням принципів правової визначеності, субсидіарності та інституційної узгодженості. Саме чіткість і внутрішня несуперечливість компетенційних норм виступають передумовою ефективного управління земельними ресурсами та мінімізації публічно-правових конфліктів.

Водночас аналіз доктринальних підходів і судової практики дозволяє констатувати, що подальший розвиток конституційно-правового механізму розмежування повноважень має відбуватися на засадах системності, функціональної доцільності та реальної спроможності територіальних громад здійснювати повноваження у межах закону. Удосконалення нормативної моделі повинно бути спрямоване не лише на усунення дублювання чи прогалин, а й на формування збалансованої структури взаємодії різних рівнів публічної влади у сфері земельних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Самородов А.С. Особливості розмежування повноважень у сфері земельних відносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. *Право та інновації*, 2016. № 3 (15). С. 79-86. URL: <https://pti.org.ua/ndipzir/uk/article/view/324/278>.
2. Третяк А.М., Дорош ОС. Управління земельними ресурсами / За редакцією професора А.М. Третяка. Навчальний посібник. Вінниця: Нова. Книга, 2006. 360 с. URL: <https://buklib.net/books/35314>.
3. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
4. Земельний кодекс України: Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III : станом на 19 груд. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
5. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV: станом на 31 груд. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР: станом на 7 лют. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV: станом на 8 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
8. Клапоуцак Д.С. Система органів управління у галузі земельних відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 262–264. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/60>
9. Постанова ВС № 380/7230/20 від 07 червня 2023 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111415042>.
10. Постанова ВС № 280/4962/18 від 22 березня 2023 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109759093>.
11. Постанова ВС № П/811/707/17 від 06 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85451827>.
12. Постанова ВС № 807/426/18 від 28 квітня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96592178>.
13. Постанова ВС № 807/780/17 від 14 листопада 2022 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107291373>.
14. Постанова ВС № 136/1461/17 від 11 травня 2023 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110826942>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 15.02.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026