

## УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Мазур К.В., Костюк В.І.

Вінницький національний аграрний університет

У статті розглядаються проблеми управління земельними ресурсами в умовах децентралізації в Україні. Виокремлені основні причини неможливості розпорядження землями територіальних громад, які були створені. Обґрунтовано необхідність запровадження ефективної системи управління землями територіальних громад шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державно власності. Розглянуто повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст. Запропоновано напрями їх конкретизації в умовах децентралізації владних повноважень.

**Ключові слова:** земельні ресурси, децентралізація, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, державне управління.

**Постановка проблеми.** Земля – це основний ресурс, без якого не може існувати жодна країна. Тому дбайливе ставлення до землі має суттєве значення для нинішніх та майбутніх поколінь. Земельні відносини як складова частина виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві та потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній і способам використання землі в усіх галузях економіки. У сучасних умовах невід’ємною складовою розвитку України є формування ефективної державної політики у сфері реформування земельних відносин, спрямованих на забезпечення належного рівня екологічних, економічних, соціальних умов життя населення на селі. В Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до сьогодні не знайшла остаточного вирішення, що, у свою чергу, пов’язане з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів в умовах децентралізації. Одним із основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості державного управління земельними відносинами розкрито в публікаціях В. Андрейцева, І. Базарко, Л. Бойко, В. Боклаг, О. Гнаткович, Ю. Дехтяренка, Т. Заволічна, Ш. Ібатуліна, Т. Коваленко, П. Кулинич, О. Пасечник, О. Проніної, В. Чувпила, Г. Шарого та багато інших.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Не зважаючи на значущість згаданих досліджень, вітчизняною наукою недостатньо досліджені питання управління земельними ресурсами в процесі децентралізації в Україні та надання громадам повноваження та ресурсів для оптимального управління власним розвитком, що спонукає до їх подальшого дослідження та систематизації отриманих результатів.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження наявної ситуації щодо управління земельними ресурсами та використання їх, а також внесення пропозицій щодо посилення ролі управління земельними ресурсами новоствореними громадами в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Економічні перетворення, що відбулися в світі, значною мірою обумовили важливість і значення управління земельними ресурсами та землекористуванням, оскільки земля, окрім її традиційних властивостей, стала об’єктом правовідносин та нерухомості. Сьогодні питання земельних відносин контролюється органами місцевого самоврядування тільки в межах населених пунктів, це лише близько 4% території України, а 96% – земельні ресурси в розпорядженні виконавчих органів влади. На жаль, в Україні сьогодні відсутній системний підхід до реформування земельних відносин у запроваджених процесах децентралізації владних повноважень, законотворчий процес у цій сфері відрізняється незбалансованістю.

Механізми державного регулювання земельних відносин, що використовуються органами місцевого самоврядування України певною мірою не забезпечують повноцінного включення землі до повного економічного обігу та переходу її у власність господарюючих суб’єктів. Через це покращити роботу цих органів на нинішньому етапі не можна без запровадження виваженої державної політики у зазначеній сфері, без застосування гнучкої системи економічних та адміністративних методів впливу земельних власників та землекористувачів, які мають вплив на рівень ефективності використання відповідних земельних ресурсів [4, с. 125]. З нашого погляду на сьогоднішній день важливо впроваджувати реформи, метою яких є децентралізація владних повноважень, що дасть можливість забезпечити основу для рівномірного розвитку територій та всієї країни в цілому.

У рамках норм Конституції України, Земельного кодексу України, а також за допомогою чинних галузевих нормативно-правових актів органи місцевого самоврядування виступають основним суб’єктом процесу регулювання земельних відносин на рівні територіальних утворень. Певні повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі земних відносин на території сіл, селищ, міст зазначаються у Земельному кодексі України [1] та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] (таблиця 1).

Однак, не дивлячись на значну кількість прийнятих законів та підзаконних актів у галузі реформування земельних відносин, органи місцевого

самоврядування, які мають право проводити земельну реформу, зіткнулися з такими труднощами, як суперечливість низки законодавчих актів, що регулюють проведення земельної реформи; розподіл земель, надання та закріплення їх у власність та використання потребують помітних об'ємів робіт по землеустрою і технічному закріпленню меж та видачі державних актів на землю і значною мірою залежать від обсягів фінансування.

Вважаємо, що для вирішення проблеми удосконалення управління земельними ресурсами на місцевому рівні потрібно:

- утворювати перспективи вибору інвесторами земельних ділянок для їх економічної діяльності; реалізувати відкриту і прогнозовану земельну та інфраструктурну політику;
- забезпечити законодавчу відповідність і стабільність у сфері земельних відносин та платежів за землю; спрогнозувати варіанти зміни цілей застосування земельних ділянок якщо використовувались неефективно при розміщенні об'єктів;
- утворювати сумісні з інвесторами товариства за участю місцевих органів влади (право на заставу чи оренду внести до статутних фондів земельних ділянок).

Питання децентралізації повноважень знайшло відображення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333р [3]. У ній зазначається, що однією з нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування є подолання його відстороненості від вирішення питань у сфері земельних відносин. Для її розв'язання пропонується надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності),

і належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Тому в умовах здійснення реформи, спрямованої на розвиток земельних відносин в Україні, визначено заходи з децентралізації владних повноважень у земельних відносинах, зокрема передбачається:

- розпорядження землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів перейде до територіальних громад;
- власність на землі перейде об'єднаним громадам;
- контроль за використанням землі здійснює Держгеокадастр.

Децентралізація має на меті створення такого механізму державного устрою, який би дозволяв вирішувати усі важливі питання на місцях за активної участі жителів без зайвого втручання органів виконавчої влади. На сьогодні не можна протиставляти органи місцевого самоврядування та територіальну громаду один одному, тому що вони знаходяться у тісному зв'язку з собою і не можуть окремо функціонувати. Органи місцевого самоврядування представляють та реалізують інтереси територіальної громади, тобто вони є представницькими органами. Територіальна громада, у свою чергу, залишає за собою право незалежного прийняття рішення, зокрема, щодо відчуження земель, які знаходяться у її власності [6, с. 44].

Погоджуємося із думкою Кулініч О., що урахування запропонованих підходів під час формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня за удосконалення земельного законодавства дасть змогу спростити відповідні адміністративні процедури та мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління територіями та розвитком територіальних громад [7].

Таблиця 1

**Повноваження сільських, селищних, міських рад згідно Земельного кодексу України та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»**

<b>Земельний кодекс України</b>	<b>ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– розпорядження землями територіальних громад;</li> <li>– передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;</li> <li>– надання земельних ділянок у використання земель комунальної власності;</li> <li>– вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності;</li> <li>– викуп земельних ділянок для соціальних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– вирішення проблеми регулювання земельних відносин;</li> <li>– вирішення питань надання дозволів на особливе застосування земельних ресурсів місцевого значення, а також скасування цих дозволів;</li> <li>– затвердження ставок податку на землю, розмірів оплати за використання земельними ресурсами, які знаходяться у володінні певних територіальних громад;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– організація землеустрою;</li> <li>– координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;</li> <li>– здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;</li> <li>– обмеження, тимчасова заборона використання земель громадянами і юридичними особами, у разі порушення ними вимог земельного законодавства;</li> <li>– підготовка висновків щодо вилучення та надання земельних ділянок;</li> <li>– інформування населення щодо вилучення, надання земельних ділянок.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– прийняття рішень щодо побудови територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підпадають під особливу охорону;</li> <li>– надання пропозицій до певних державних органів щодо проголошення земельних об'єктів значної екологічної цінності, пам'ятками природи, які оберігаються законом;</li> <li>– представлення на території села, селища, міста певного погодження щодо розташування нових об'єктів, відповідно до діючих нормативів.</li> </ul>

На нашу думку, реформа територіальної організації влади в Україні є надзвичайно відповідальним завданням, саме тому децентралізація отримала доволі широку підтримку громадянськості та експертного середовища України. Підтвердженням цьому є активна діяльність Кабінету Міністрів України при розгляді питань реформування місцевого самоврядування. Зокрема, у вересні 2016 р. було затверджено нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У квітні 2017 р. Урядом прийнято розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Таким чином, прийнято середньострокову маршрутну карту реформи, що дає можливість громадам планувати і бюджети, і свій розвиток не на рік, на перспективу. Середньостроковим планом передбачено 100% об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року.

Таким чином, визначаючи зміст управління земельними органами місцевого самоврядування на стратегічну перспективу, необхідно орієнтуватися на те, що земельні перетворення повинні здійснюватися необхідним економічним обґрунтуванням. Це може бути забезпечено шляхом розроблення планово-проектної документації і надання необхідних консультацій, послуг, у тому числі й державним підприємствам, за рахунок коштів державного бюджету, бюджету міста, а також за рахунок коштів громадян і юридичних осіб.

За таких умов використання земель повинно:

- відповідати соціально-економічним інтересам розвитку країни в цілому, окремих галузей, регіонів і конкретних землекористувачів;
- найбільш повно враховувати природні й економічні умови й властивості конкретних територій і передбачати оптимальне співвідношення спеціалізації і розмірів виробництва з територіальними особливостями;
- бути найефективніше організоване для конкретних умов простору й часу та забезпечува-

ти досягнення максимального економічного й соціального ефекту при дотриманні екологічних вимог;

- забезпечувати оптимальну взаємодію з навколишнім середовищем, охорону землі в процесі її використання, підвищення родючості ґрунтів і збереження складу і співвідношення земельних угідь;

- передбачати дбайливе ставлення до землі.

**Висновки з даного дослідження і перспективи.** З нашого погляду, враховуючи все вищесказане, можна запропонувати наступне:

- встановити порядок передачі земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад;

- передати сільським, селищним, міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів у якості делегованих повноважень;

- надати повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель: центральному органу, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин, виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (у частині контролю за виконанням вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням);

- дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

- вжиття відповідно до Закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам).

При цьому, враховуючи різний стан забезпеченості органів місцевого самоврядування фінансовими та кадровими ресурсами, пропонуємо встановити, що цих повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування набувають у разі прийняття відповідною радою рішення про їх здійснення. Вважаємо, що це дасть можливість підтримати добровільне об'єднання територіальних громад в країні з метою формування спроможних органів місцевого самоврядування до виконання наданих ним повноважень та оптимізувати правове регулювання у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

## Список літератури:

1. Земельний Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3–4, ст. 27) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.
4. Данкевич В.С. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації : [монографія] / В.С. Данкевич. – Житомир: О.О. Євенок, 2017. – 392 с.
5. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. – Чернівці: Прут, 2012. – 124 с.
6. Кулініч О. Запуск земельної децентралізації – час настав? / О. Кулініч [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=zapusk-zemelnoi-decentralizacii-cas-nastav>.

**Мазур К.В., Костюк В.И.**

Винницкий национальный аграрный университет

## **УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

### **Аннотация**

В статье рассматриваются проблемы управления земельными ресурсами в условиях децентрализации в Украине. Выделены основные причины невозможности распоряжения землями территориальных общин, которые были созданы. Обоснована необходимость внедрения эффективной системы управления землями территориальных общин путем делегирования органам местного самоуправления полномочий по распоряжению землями государственной собственности. Рассмотрены возможности сельских, поселковых, городских советов в области земельных отношений на территории сел, поселков, городов. Предложены направления их конкретизации в условиях децентрализации властных полномочий.

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, децентрализация, органы местного самоуправления, территориальные общины, государственное управление.

**Mazur K.V., Kostyuk V.I.**

Vinnitsia National Agrarian University

## **MANAGEMENT OF LAND RESOURCES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

### **Summary**

The article deals with the problems of land resources management in conditions of decentralization in Ukraine. The main reasons for the impossibility of disposing of the territories of the territorial communities that were created are identified. The necessity of introduction of an effective system of land management of territorial communities was substantiated by delegating to authorities of local self-government powers concerning the disposal of state-owned land. Authorities of village, settlement, city councils in the field of land relations in the villages, settlements, cities are considered. Directions of their concretization are proposed in the conditions of decentralization of authorities.

**Keywords:** land resources, decentralization, bodies of local self-government, territorial communities, state administration.