

О. В. Проніна

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються проблеми управління земельними ресурсами в умовах децентралізації в Україні. Виокремлені основні причини неможливості розпорядження землями територіальних громад, які були створені.

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

Постановка проблеми. 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. Отже, використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, 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. Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили В. Андрєйцев, М. Болдуєв, А. Варламов, С. Волков, М. Головатюк, Ю. Гуцляк, В. Єрмоленко, О. Мордвінов, А. Мартин, А. Мерзляк, А. Статівка, П. Саблук, М. Ступень, М. Федоров, О. Шапоренко, Г. Шарий, А. Шеремет, А. Юрченко та ін. Незважаючи на значну кількість публікацій, вітчизняною наукою недостатньо досліджені питання управління земельними ресурсами в процесі децентралізації в Україні, а також вдосконалення шляхів і механізмів її практичної реалізації.

Головною метою цієї роботи є аналіз наявної ситуації щодо управління земельними ресурсами та використання їх, а також пропозиції щодо посилення ролі управління земельними ресурсами новоствореними громадами в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Основна мета управління земельними ресурсами – забезпечення потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процесу їх використання. Останнє виникає за безпосередньої дії суспільства або окремих суб'єктів на землю. При цьому в кожній такій дії є певна мета, пов'язана з конкретним властивостями землі. Суспільство не може повністю контролювати мету окремих суб'єктів земельних відносин через їх численність і різноманіття, тому управління таким процесом означає встановлення загальних правил і меж використання землі. Ці межі існують відповідно до встановлених і юридично оформлених (у вигляді правових норм) правил використання, що регламентують земельні відносини та систему землекористування. Такі положення характерні для будь-якої форми і режиму використання землі та є загальними для всієї системи земельних відносин.

У пакеті реформ, які планується реалізувати впродовж найближчого часу, особлива увага надається реформі місцевого самоврядування. Згубність чинної моделі, заснованої на ручному управлінні розподілу ресурсів, доводить історія. Урядом запропоновано напрями проведення реформи місцевого самоврядування та територі-

альної організації влади, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління та забезпечення сталого територіального розвитку. Децентралізація – серед тих реформ, без яких неможливо втілити в життя Угоду про асоціацію з Європейським Союзом і взагалі забезпечити нормальний розвиток української держави. На необхідності прискорення реформ в Україні неодноразово наголошували і міжнародні експерти, зокрема представники ПАРЕ та ОБСЄ.

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 [1]. 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.

Сьогодні питання земельних відносин контролюється органами місцевого самоврядування тільки в межах населених пунктів, це лише близько 4% території України. Цю систему необхідно змінити, передавши основну частину земельних ресурсів у розпорядження саме органам місцевого самоврядування, спроможним територіальним громадам, а іншу частину залишити за державою. Роль держави насамперед полягатиме в забезпеченні контролю за раціональним використанням земельних ресурсів.

В умовах розвитку ринкової економіки відбулася переорієнтація за рахунок економічного аспекту, тобто досягнення максимуму економічного ефекту, який досить часто набуває вигляду максимуму грошових надходжень до

бюджету й окупності витрат без урахування соціальної складової. Таким чином, основна мета управління земельними ресурсами – це створення та функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу при забезпеченні достатнього рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, громадської та іншої діяльності, формуванні умов збереження та відновлення властивостей землі отримувати максимум надходжень фінансових засобів до державного, регіонального та місцевих бюджетів. Однією з визначальних умов стабільного політичного, соціального й економічного розвитку нашої країни є створення та практична реалізація цілісної системи державного управління земельними ресурсами, до складу яких входять, крім землі, технологічно або функціонально міцно пов'язані з нею об'єкти нерухомості (будівлі, споруди тощо), надра, лісовий фонд і покриті водою території. Земельні ресурси мають три фундаментальні властивості, що визначають їх виняткову цінність: життєзабезпечення (як частина екологічної системи), чинник виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний оборот (земельно-майнові відносини) [2].

Земля як товар – це об'єкт купівлі-продажу, що характеризується конкретними якісними та кількісними параметрами (місце розташування, розмір, топографія, стан екологічного середовища тощо) і задовольняє різні реальні або потенційні потреби. Ринкову ціну землі, як і будь-якого іншого товару, визначає співвідношення попиту та пропозиції на неї. Обмежена кількість земельних ділянок на ринку зумовлює прямо пропорційну залежність зміни цін на землю від попиту на неї, який залежить від рівня та динаміки цін продукції, що виробляється на землі. Характерною особливістю землі є нульова еластичність її пропозиції на ринку, тобто власник надаватиме землю для використання за призначенням за будь-яку плату, щоб уникнути втрати ренти [4].

Державне управління земельними ресурсами полягає у використанні органами влади організаційно-економічного механізму безпосереднього впливу, що включає зміни законодавства, оподаткування, процентних ставок, цільових нормативів, соціальних стандартів, критеріїв ефективності тощо, на діяльність суб'єктів господарювання у сфері володіння, розпорядження й користування земельними ресурсами. Для цього необхідно розробити та реалізувати на всіх рів-

нях влади взаємопов'язану систему правових, адміністративних і економічних заходів, об'єднаних єдиною політикою державного регулювання земельно-майнових відносин, яка має забезпечувати стабільний, збалансований і ефективний розвиток усіх об'єктів земельної власності незалежно від їх організаційно-правової форми на користь окремих землекористувачів і економіки країни в цілому.

Суть державного управління земельними ресурсами виражають функції, які виконують органи влади. Кожна із цих функцій включає певні завдання з використанням відповідних методів, засобів і механізмів їх вирішення. До основних функцій державного управління земельними ресурсами належать: розробка законодавчих і нормативних правових актів, ведення Державного земельного кадастру, надання та вилучення земельних ділянок, планування використання земель, землеустрій, технічна інвентаризація нерухомості, моніторинг земель, державний контроль за використанням та охороною земель, організація рекультивації земель, вирішення земельних суперечок.

Станом на 2 листопада 2015 р. відбулися перші вибори у 159 об'єднаних територіальних громадах. Ці громади набувають нової якості здійснення місцевого самоврядування, отримують нові повноваження та додаткові ресурси на їх виконання відповідно до норм Бюджетного кодексу, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства. Однак такі об'єднані територіальні громади повністю усунені від розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів і позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо надання їх у власність і користування.

Обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише межами населених пунктів ускладнює розвиток громад, зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування. До того ж це не узгоджується з одним з основних принципів демократичного суспільства, визнаним у світі, – принципом повсюдності місцевого самоврядування.

Розпорошення повноважень із розпорядження землями, розташованими за межами населених пунктів між багатьма органами виконавчої влади, які здебільшого територіально розташовані у обласних центрах, також не сприяє доступності адміністративних послуг, які вони надають, для населення.

Тому постає питання про зміну зазначеної ситуації та передачу об'єднаним територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності).

Вищезазначене узгоджується з пунктом 1.3.1 Розділу VII Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» щодо повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та пунктом 1.2 Розділу XI цієї Угоди, якою передбачається передача в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності. Також узгоджуються з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 591-р, де передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів.

Сучасний стан:

– 4% земельних ресурсів – у розпорядженні територіальних громад;

– 96% земельних ресурсів – у розпорядженні виконавчих органів влади.

В перспективі:

– 84% земельних ресурсів будуть знаходитись в розпорядженні об'єднаних територіальних громад;

– 16% земельних ресурсів будуть знаходитись в розпорядженні Кабінету міністрів України: землі дна територіального моря; землі під великими та малими річками; землі в зоні відчуження; землі природно-заповідного фонду; землі лісового фонду; землі оборони.

Децентралізація земельних відносин передбачає передачу права розпорядження землями громадам, власність на землі перейде об'єднаним громадам, Держгеокадастр здійснюватиме лише контроль за використанням землі. Новостворені об'єднані громади повинні мати економічні ресурси для свого ефективного розвитку. Окрім бюджетних та податкових можливостей, держава передає цим громадам і земельні ресурси. Реформа територіальної організації влади в Україні є надзвичайно відповідальним завданням, яке, попри свою складність, має бути реалізоване вже найближчим часом. Урахування запропонованих підходів під час формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня при удоско-

наленні земельного законодавства дасть змогу спростити відповідні адміністративні процедури та мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління територіями та розвитком територіальних громад. 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 розробки планово-проектної документації та надання необхідних консультацій, послуг (у тому числі державним підприємствам) за рахунок коштів державного бюджету, бюджету міста, а також за рахунок коштів громадян і юридичних осіб [3]. Основною метою державної політики у сфері управління земельними ресурсами має бути концепція реформування та регулювання правовідносин на землю як невід'ємної частини державної соціально-економічної політики, забезпечення умов для ефективного використання землі на місцевому рівні територіальних громад і розвитку земельного ринку як однієї з ключових умов сталого економічного розвитку країни, підвищення добробуту її громадян.

Висновки і пропозиції. Враховуючи все вищезазначене, можна зробити висновки, що для ефективної роботи новостворених громад необхідно віднести до земель комунальної власності усі землі державної власності за межами населених пунктів у межах територій об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно з законом і перспективним планом формування територій громад, окрім приватної власності та земель:

- на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності;
- які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;

- які належать до земель оборони;
- зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Також з метою забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування пропонується надати органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності.

Також необхідно запровадити механізм уточнення меж територіальних громад при виникненні невизначеності або спору з приводу таких меж. Все це дасть змогу зміцнити матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, більш якісне й обґрунтоване планування розвитку територій. Надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень щодо управління земельним фондом об'єднаної громади дозволить чітко і прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів в частині платні за землю.

Список використаної літератури:

1. 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/show/333-2014-%D1%80>.
2. Зміна системи управління земельними ресурсами залучить інвестиції та сприятиме розвитку спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248500435
3. Органи самоврядування як суб'єкт земельних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10svizsv.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10svizsv.pdf).
4. Ославський М. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посіб.] / М. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.

Пронина О. В. Управление земельными ресурсами в условиях децентрализации

В статье рассматриваются проблемы управления земельными ресурсами в условиях децентрализации в Украине. Выделены основные причины невозможности распоряжения землями территориальных общин, которые были созданы.

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

Pronina O. Land management under decentralization

The article deals with land management issues in the context of decentralization in Ukraine. The basic reasons for the impossibility of disposal of lands of communities which were created.

Key words: land resources, decentralization, local governments, territorial communities, public administration.