

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки та менеджменту
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Дипломна кваліфікаційна робота
на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

тема: **«Удосконалення управління земельними ресурсами
(на прикладі Полтавської області)»**

Виконав:

студент групи 2м – ДС спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
ступеня вищої освіти магістр

_____ В.Ю. Любимський

Науковий керівник:

Старший викладач кафедри публічного
управління, адміністрування та права,
к. ю. н.,

_____ І.К. Шумський

Полтава – 2021 рік

Бібліографічний опис та анотація дипломної кваліфікаційної роботи на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

Бібліографічний опис: Любимський Віталій Юрійович. Управління земельними ресурсами на прикладі Полтавської області. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Ігор Костянтинів Шумський, кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2021 рік.

Зміст роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

Анотація. У роботі визначено зміст і сутність системи управління земельними ресурсами України в контексті Децентралізації влади; охарактеризовано нормативно-правове забезпечення управління земельними ресурсами; проаналізовано особливості зарубіжного досвіду управління земельними відносинами; запропоновано напрями удосконалення управління земельними ресурсами в умовах децентралізації.

Ключові слова: земля, земельні ресурси, земельна ділянка, управління земельними ресурсами, об'єднана територіальна громада, органи державної влади та місцевого самоврядування, нормативно-правове регулювання.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	8
1.1. Земельні ресурси: аналіз поняття, властивості	8
1.2. Правове регулювання в системі управління земельними ресурсами	21
1.3. Зарубіжний досвід управління земельними ресурсами	38
РОЗДІЛ 2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ.....	55
2.1. Реформа децентралізації в системі управління земельними ресурсами	55
2.2. Аналіз особливостей створення ОТГ та передачі земель до їх розпорядження в Україні.....	67
2.3. Аналіз управління земельними ресурсами в Полтавській області на прикладі Держгеокадастру	79
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ.....	94
3.1. Адаптація зарубіжного досвіду в системі управління земельними ресурсами	94
3.2. Напрями удосконалення правового регулювання у сфері земельних ресурсів в умовах децентралізації.....	103
3.3. Удосконалення управління земельними ресурсами ОТГ	117
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	126
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	130
ДОДАТКИ.....	142

ВСТУП

Динамічні процеси суспільного розвитку вимагають створення ефективної системи управління земельними ресурсами, формування сталого землекористування, використання всього ресурсного потенціалу. Оскільки стрімкий науково-технічний прогрес у світі та нашій країні тільки посилює питання використання і охорони земельних ресурсів, її збереження, тому серйозна відповідальність покладається на власників і землекористувачів щодо її раціонального використання.

Земельні відносини як складова виробничих відносин займають особливе місце в суспільному виробництві та вимагають ціленаправлених дій, відповідних формам власності на землю, формам господарювання на ній і способам використання землі в усіх напрямках господарювання. Сьогодні невід'ємною складовою розвитку України є побудова ефективної державної політики у сфері реформування земельних відносин, націлених на забезпечення належного рівня економічних, екологічних, соціальних умов життя населення на селі. В нашій країні управління земельними ресурсами є головною проблемою земельної реформи, яка до сьогоднішнього дня не знайшла істотного вирішення, що, у свою чергу, поєднане з вирішенням питання про ефективні шляхи продуктивного використання земельних ресурсів в умовах децентралізації. Одним із основних завдань реформи децентралізації є підсилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися земельними ресурсами, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і за ними.

Децентралізація також має на меті запровадити державний механізм, який би дозволяв розв'язувати усі важливі завдання на місцях за активної участі жителів без додаткового втручання органів влади. Сьогодні не можна

протиставляти територіальну громаду та органи місцевого самоврядування один одному, так як вони тісно пов'язані між собою і не можуть функціонувати окремо. Органи місцевого самоврядування виконують інтереси територіальної громади та є її представницький орган. Територіальна громада, зі свого боку, залишає за собою право незалежного прийняття рішення, зокрема, щодо земель, які знаходяться у її власності.

Актуальність теми дипломної магістерської роботи обумовлена рядом питань зокрема теорії та практики управління земельними ресурсами в системі децентралізації влади є одним із ключових аспектів суспільного розвитку будь-якої країни. Особливо гостро це питання набуває під впливом задекларованої реформи децентралізації влади. Безперечно формування територіальних громад та передача їм повноважень потребує удосконалення системи управління земельним ресурсами на всіх рівнях.

Теоретичні та методичні аспекти, зміст поняття управління земельними ресурсами розглядали такі вітчизняні науковці: І. Бистряков, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Й. Дорош, А. Мартин, Л. Новаковський, С. Осипчук, В. Трегобчук, А. Сохнич, А. Третяк, М. Федоров, В. Цемко, А. Шварюк, В. Юрчишин та ін., які сформували зміст основних понять та категорій в системі державного управління земельними ресурсами та основні характеристики та процеси, які відбуваються у зазначеній сфері. Унікальними стали наукові праці Р. Курильцева, О. Мордвінова, Г. Шарого, А. Юрченка та ін.

Об'єктом дослідження є система управління земельними ресурсами, в Україні та порівняння та досвід управління зарубіжних країн.

Предметом дослідження – напрями удосконалення системи управління земельними ресурсами.

Метою дослідження є дослідити питання вдосконалення системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади та сформулювати пропозиції щодо подальшої її оптимізації.

Завдання дослідження:

- проаналізувати сучасний стан функціонування системи управління земельними ресурсами в Україні;
- проаналізувати забезпеченість нормативно-правовою базою рівня ефективної системи використання та охорони земель на регіональному рівні;
- дослідити сучасні тенденції управління земельними ресурсами на рівні об'єднаних територіальних громад;
- проаналізувати зарубіжний досвід управління земельними ресурсами;
- вивчити питання впливу децентралізаційних процесів на стан земельних ресурсів;
- на основі сучасних тенденцій розробити практичні пропозиції оптимізації системи управління земельним ресурсами.

Для вирішення поставлених завдань дослідження використовувались такі *методи:*

Загальнонаукові в основу покладено закони природи і розвитку суспільства, вчення про землю, теоретичні і практичні рекомендації вітчизняних й зарубіжних вчених про оцінку земельних ресурсів, земель населених пунктів, земельних ділянок.

Для узагальнення теоретико-методологічних основ системи землеустрою локального рівня та раціонального використання земельно-ресурсного потенціалу використовувався діалектичний метод та метод синтетичного аналізу; за допомогою методів наукової абстракції, синтезу та аналізу

обґрунтовано визначення сутності раціонального використання земельно-ресурсного потенціалу Полтавської області у контексті удосконалення земельних відносин; взаємозв'язок усіх компонентів оцінки системи відтворювальних процесів земельно-ресурсного потенціалу було досліджено за допомогою поєднання логічного і порівняльного підходів, які відображують систему управління земельними ресурсами області для підвищення економічної ефективності використання та охорони земельних ресурсів.

Основою інформаційної бази є статистичні відомості, показники розвитку галузей економіки, інформації офіційних джерел, наукові публікації, а також матеріали безпосередніх обстежень.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що методичні підходи та практичні результати можуть використовуватись при розробці програми підвищення рівня управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, та в свою чергу дозволить покращити систему управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад, та посилити методи контролю за використанням та охороною земель. Матеріали магістерської роботи апробовано на VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні», 2021 року м. Полтава.

Структура роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та літератури.

РОЗДІЛ 1

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

1.1. Земельні ресурси: аналіз поняття, властивості

Земельні ресурси України є найціннішим надбанням її народу. Значення землі як національного багатства полягає в її багатофункціональному призначенні. Навколо нас немає нічого більш вічного, незамінного та необхідного, як земля. Вона виступає основним засобом виробництва в сільському господарстві та просторовою основою розміщення та розвитку інших галузей господарства. Про велике значення землі говорить і те, що вона не є продуктом людської діяльності, вона дійсно є творіння самої природи, а тому неможливо примножити запаси земельних ресурсів за потребою або бажанням людини.

Якщо розглядати землю як цілу частину природи - це ґрунт, родючий верхній шар землі, єдиний природний комплекс, утворений живими організмами та середовищем їх проживання, в якому живі та неживі елементи взаємопов'язані обміном речовин та енергією. Земельні ресурси, у свою чергу, є складовою природи, земля яка використовується або може бути використана в різних галузях економіки як засіб виробництва та об'єкти її споживання[1].

Тлумачення терміну «земля» маж широке визначення, вона може виступати як планета, як суходіл, як ґрунт – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, як територія з угіддями, з правовим режимом, на правах володіння, як економічна категорія – у ролі засобу праці і засобу виробництва у сільському господарстві. Безліч вчених досліджували це питання. Тому для прямого розуміння терміну «земля» необхідно

проаналізувати інтерпретовані вченими трактування цього поняття (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Порівняння терміну «земля» за дослідженнями науковців (складено автором на основі [2; 3; 42])

Вчений	Трактування, поняття «Земля»
В.В. Носік.	Земля – це «розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності, і складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави»
Н.І. Титова	«Земля» означає певну відокремлену від природного середовища працею людини частину (масу) речовини ...
В.І. Андрейцева,	Земля – «головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, національне багатство українського народу, матеріальна основа територіальної цілісності, суверенітету й національної безпеки держави»
Н.І. Кресникова	Земля як незамінний ресурс сільського господарства
А.Я. Сохніч	Земля - особливий вид природних ресурсів, який використовується в ролі головного засобу виробництва в сільському і лісовому господарствах, у просторовій базі для розвитку суспільства
Ю. Г. Фесіна	Земля як природний ресурс виступає територіальним базисом життя, засобом виробництва і елементом ринкових відносин
Ю. О. Вовк	земля – це частина земної поверхні, що є засобом виробництва, продуктивним чинником у сільському та лісовому господарстві, а також місце розташування різноманітних об'єктів виробничого, культурно-побутового та іншого характеру
М. В. Коритник	Земля та її природні ресурси є не тільки одним із чинників виробництва та економічного росту, але й основою життєдіяльності

Під час вивчення земельного законодавства можна визначити, що нормативно-правові акти також апелюють різними поняттями (земля, земельні ресурси, земля). Крім того, було встановлено, що на законодавчому рівні не

існує єдиного тлумачення цих визначень. У таблиці 1.2 наведено тлумачення сутності понять земельних ресурсів та ідентичних визначень з ними відповідно до законодавства.

Таблиця 1.2

Порівняння термінів земельна ділянка та земельні ресурси за нормативно-правовими та законодавчими актами (складено автором на основі [24; 30; 53; 65; 89; 75])

Термін	Визначення	Джерело
Земля	основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави	ст. 14 КУ1 ; ч.1 ст. 1 ЗКУ2 ; ч. 1 ст. 373 ЦКУ.
Земля	як поверхню суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими елементами природи, що поєднані та функціонують разом з нею	ст.1 ЗУ «Про охорону земель»
Земля	найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами, є основним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовим базисом для розміщення підприємств і організацій всіх галузей народного господарства	ГОСТ 26640-85*
Земельні ресурси	сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві	ст.1 ЗУ «Про охорону земель»
Земельні ресурси	землі, які використовуються або можуть бути використанні в галузях народного господарства	ГОСТ 26640-85*
Земельна ділянка	частина земної поверхні з усталеними межами, певним місцем розташування, цільовим (господарським) призначенням та з визначеними щодо неї правами	п. 14.1.74 ПКУ
Земельна ділянка	частина земної поверхні з усталеними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами	ст. 79 ЗКУ; ст. 1 ЗУ «Про оцінку земель»; Національний стандарт 2 «Оцінка нерухомого майна»

* у березні 2017 року визнали таким, що втратив чинність.

Аналіз земельного законодавства дає можливість встановити, що досліджувані нормативно-правові акти використовують терміни «земля» та

«земельна ділянка», і лише Закон України «Про охорону земель» та ГОСТ 26640-85 трактує таке визначення як «земельні ресурси». Однак варто зазначити, що визначення поняття «земля» в законодавстві використовується в декількох значеннях: як національне багатство, як земельна поверхня, як основний засіб виробництва, як просторова основа і як синонім терміну «земельна ділянка». Тому, виходячи із вищевикладеного, ми можемо зробити висновок, що «земля» - це множина земельних ділянок і також те, що поняття «земельна ділянка» та «земля» співвідносяться як частина і ціле. Також важливо підкреслити, що земельна ділянка має всі характеристики землі. Однак єдиною відмінністю між земельною ділянкою та землею є встановлені межі та визначене місце розташування земельної ділянки. Тобто це означає що земельна ділянка належить до більш широкого поняття «земля», яка здатна ділитися на частини (ділянки).

Також слід зауважити, що в нормативно-правових актах в деяких випадках поняття «земля» використовується як синонім поняття «земельної ділянки». Так, наприклад, використовуються такі терміни, як «оренда землі» (а не «оренди земельної ділянки»), «купівля-продаж землі» (замість «купівлі-продажу земельної ділянки»), «оцінка землі» (а не «оцінка земельної ділянки»).

Можна також розглянути поняття «земельної ділянки» приведених вченими. На думку В. І. Андрейцева, «у юридичному розумінні земельну ділянку можна розглядати як територіально-просторову, окремо визначену та законодавчо відокремлену поверхневу частину (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі її встановлені на місцевості і зафіксовані у земельно-правових документах, засвідчуючи її належність на підставі відповідного правового положення, власникам чи користувачам для цільового використання в якості операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності та задоволення соціальних, матеріальних, духовних, екологічних, та інших потреб та інтересів осіб» [2]. За визначенням В. В.

Носіка, земельна ділянка – «це розташована над надрами частина земної поверхні, що є основою ландшафту, нерухома за місцем знаходження, індивідуально визначена в конкретній місцевості та за розмірами, межами, цільовим призначенням, встановленими правом, адміністративним актом чи договором правами та обов'язками на неї громадян та юридичних осіб та інших суб'єктів земельного права» [42]. В. М. Шульга визначає земельну ділянку як «частину поверхні, яка є основою ландшафту, має визначені межі місцезнаходження та фіксовану площу, а також характеризується певним якісним станом і притаманним їй юридичним статусом» [90].

На мою думку, слід визначити поняття «земля» як частину навколишнього середовища, розташованого на поверхні земної кори та що характеризується ґрунтовим покривом, рельєфом, простором, рослинністю, надрами, водними об'єктами, та виступає основним засобом виробництва сільського господарства та лісового господарства а також є просторовим базисом для розташування об'єктів нерухомості

За основним цільовим призначенням фонд земель поділяється на окремі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; землі житлової та громадської забудови; землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення тощо. Землі сільськогосподарського призначення надаються для ведення товарного сільського господарства (сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські науково-дослідні, навчальні та інші установи); підсобного сільського господарства (не сільськогосподарські підприємства, установи та організації); колективного садівництва; особистого селянського господарства.

В Україні сільськогосподарські угіддя становлять 70 % площі усіх земель; серед них орні землі – в середньому 55 %, а в окремих областях – більш як 80 %. Більше половини всіх сільськогосподарських угідь і 60 % орних земель

складають чорноземні ґрунти, що відображено на рисю 1.1. [10]. Законодавством гарантується право власності на землю, і під час її використання громадяни несуть повну відповідальність за погіршення природних властивостей землі.

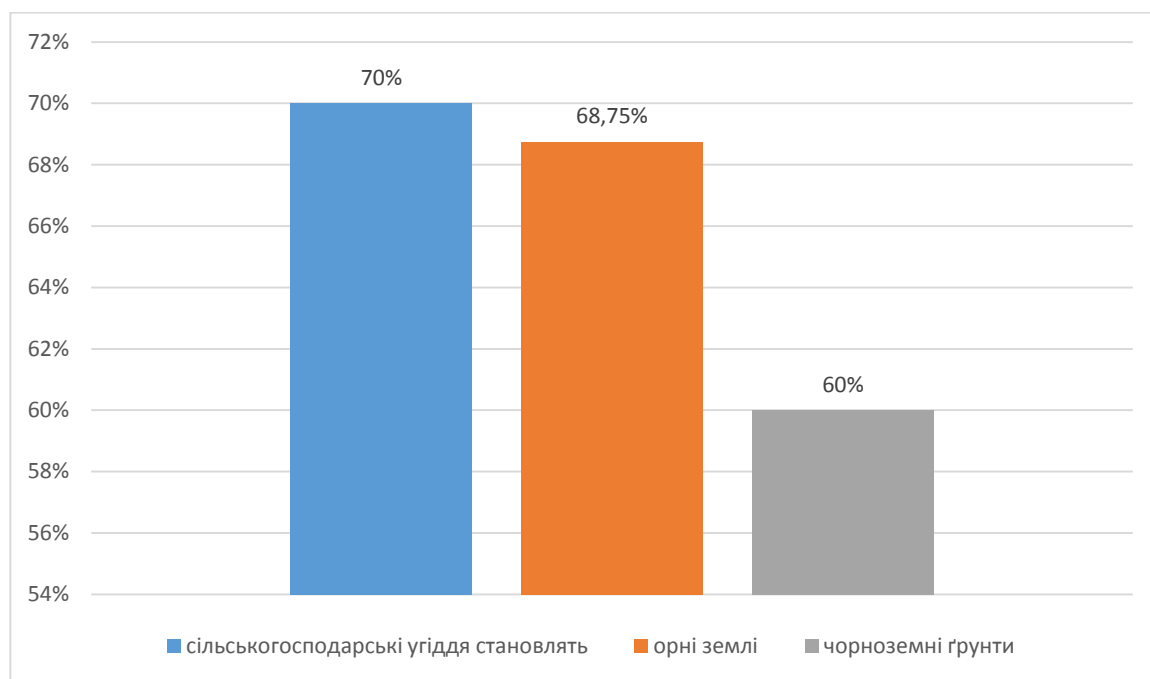


Рис. 1.1 – Співвідношення сільськогосподарських угідь з орними землями (складено автором)

Життя людини від початку свого існування тісно пов'язане з землею. Земельні чи, як їх ще іноді називають, аграрні ресурси являють собою специфічні поєднання ґрунтів, рельєфу та клімату, які використовують для вирощування сільськогосподарських культур, відгодівлі худоби або збирання рослин, які ростуть певних ділянках землі. Вони належать до найважливіших і всюди поширених природних багатств. Загальна кількість землі, що обробляється зараз на планеті, складає понад 1000 млн. га. з розрахунку на душу населення це приблизно 0,2 га. Зі збільшенням чисельності населення й вилученням земель під різноманітні види не сільськогосподарського використання (прокладання доріг, містобудування тощо), кількість ріллі, що

придатна для с-г виробництва, яка припадає на кожного мешканця планети, зменшується з кожним роком.

Земля як економічний ресурс – це ті дарунки природи, які використовуються у виробництві, а саме: рілля, пасовища, ліси, запаси мінеральних добрив, водні ресурси тощо. Мати-природа постачає людину тією сировиною, яку людина використовує для виробництва усіх життєвих благ, і тих сил, які вона витрачає у процесі виробництва (сила води, вітру, тощо). Отож землю можна назвати початковим фактором виробництва, без якого господарська діяльність неможлива. Основними умовами природи, що істотно впливають на розвиток народного господарства та економіки, є умови клімату, багатство корисних копалин, природа земної поверхні й географічне положення [20]. Земельні ресурси включаються в господарський обіг як ресурс, який не має альтернативи взаємозамінності у багатьох сферах діяльності, а її особливістю як товару є також той факт, що кількість земельних ділянок, пропонованих на ринку, обмежена самою природою. Зміна рівня та динаміки цін на землю не впливає на розмір земельних пропозицій. Тому ціна землі визначається головним чином попитом: якщо рівень попиту підвищується, то ціна або орендна плата відповідно збільшуються.

Ринок землі - це система правових та економічних відносин між фізичними, юридичними особами, державою, а також між державами та наддержавними органами щодо проведення, купівлі, продажу, оренди, обміну та застави землі з метою ефективної господарської діяльності. Об'єктами ринку землі являються самі земельні ділянки, а суб'єктами визначено продавців (власники та користувачі земельних ділянок), покупців (фізичні та юридичні особи та держава) також є посередники, їх діяльність саме пов'язана з наданням професійних послуг продавцям та покупцям земельних ділянок при проведенні операцій купівлі-продажу, обміну, оренди, застави земель та прав на них. Земля як об'єкт господарських відносин, земля як предмет праці, знаряддя і

засіб праці та виробничі відносини, що виникають у процесі її використання та привласнення результатів праці. Земля - це природне середовище, в якому народжуються і живуть люди, матерія природи та територіальний простір існування та розвитку людського суспільства, матеріальна основа виробництва. У процесі виробництва земля відіграє неоднакову роль. Як об'єкт спрямування людської праці на підтримку або підвищення родючості, продуктивності праці, вона являється предметом праці. Як осередок та засіб впливу на деякі предмети праці, наприклад рослинні організми, – знаряддям та засобом праці. Як спосіб отримання необхідної для суспільства продукції виступає засобом виробництва (основним засобом виробництва у сільському так і лісовому господарствах) також важливим речовим фактором в інших сферах виробництва. Земля як засіб виробництва, визначна матеріальна передумова трудового процесу, один з його найважливіших речових факторів. Землю можна охарактеризувати як основний засіб виробництва у ряді галузей народного промислу та агропромислового комплексу, а в першу чергу в лісовому та сільському господарствах, що надане самою матінкою-природою. Вона має ряд особливостей, які впливають на характер процесу виробництва в цих галузях. Також вона відноситься до важко відтворюваних в часі засобів виробництва, що обумовлює обмеженість земельних площ взагалі (земельних угідь зокрема) і залежність властивостей земельних ресурсів від кліматичних та інших природних чинників. При абсолютній обмеженості загальної земельної площі розміри земельних (сільськогосподарських) угідь порівняно обмежені.

Землі країн світу складають земельний фонд, в склад якого входять сільськогосподарські угіддя, рілля, сіножаті, пасовища. Однією з найважливіших складових земельних ресурсів є ґрунт – поверхневий шар земної кори, основною якістю якого є родючість, тобто здатність забезпечувати рослини поживними речовинами. Найзначніше речовин у ґрунті містить перегній, або гумус. Окремі типи ґрунтів мають різну кількість гумусу (від 2-3%

у підзолистих, червоноземних до 12-14% у чорноземних). Найпоширенішими на земній кулі чорноземні, сірі лісові, підзолисті, червоноземні, бурі та алювіальні ґрунти [4]. Саме кількість гумусу в ґрунті забезпечує одну з основних властивостей земельних ресурсів – родючість. Розглянемо основні властивості земельних ресурсів на Рис. 1.2.

Виходячи з малюнку однією з головних особливостей землі як засобу виробництва, що формує її споживчу вартість, є її родючість. З точки зору економіки родючість землі визначає здатність землі відтворювати необхідні для життя людини рослинні продукти та створювати умови для розвитку людиною тваринництва. Родючість землі залежить від кількості поживних речовин, які вона містить, структури ґрунту та інших біологічних та кліматичних факторів, які спочатку формуються під час природних процесів, що відбуваються в природі. Та з часом після залучення землі у господарський оборот, родючість може бути відтворена та підвищення штучним шляхом через внесення добрив, удосконалення засобів технічних та покращення технології обробки земель на основі технічного прогресу. Найсприятливіші умови для підвищення родючості землі створюються шляхом раціонального поєднання використання її природних і штучних виробничих можливостей. Поєднання цих факторів формує реальну, економічну родючість землі. Саме зростання економічної родючості і є основним завданням підвищення ефективності використання аграрних угідь [1].

З покращенням технічного обладнання, розширення меліорації, електрифікації сільського господарства та загалом розвитку продуктивних сил з'являються можливості перетворення нових земель на сільськогосподарські угіддя. Однак розвиток таких можливостей перебільшувати не можна, тим паче що у міру розвитку індустрії відбувається і зворотний процес – вилучення частини земель за рахунок сільськогосподарських угідь. Задоволення зростаючих потреб у земельних продуктах перш за все можливо за рахунок

ефективнішого та інтенсивнішого використання вже освоєних земель. Це викликає проблему інтенсифікації сільськогосподарського виробництва як головного шляху його розвитку.

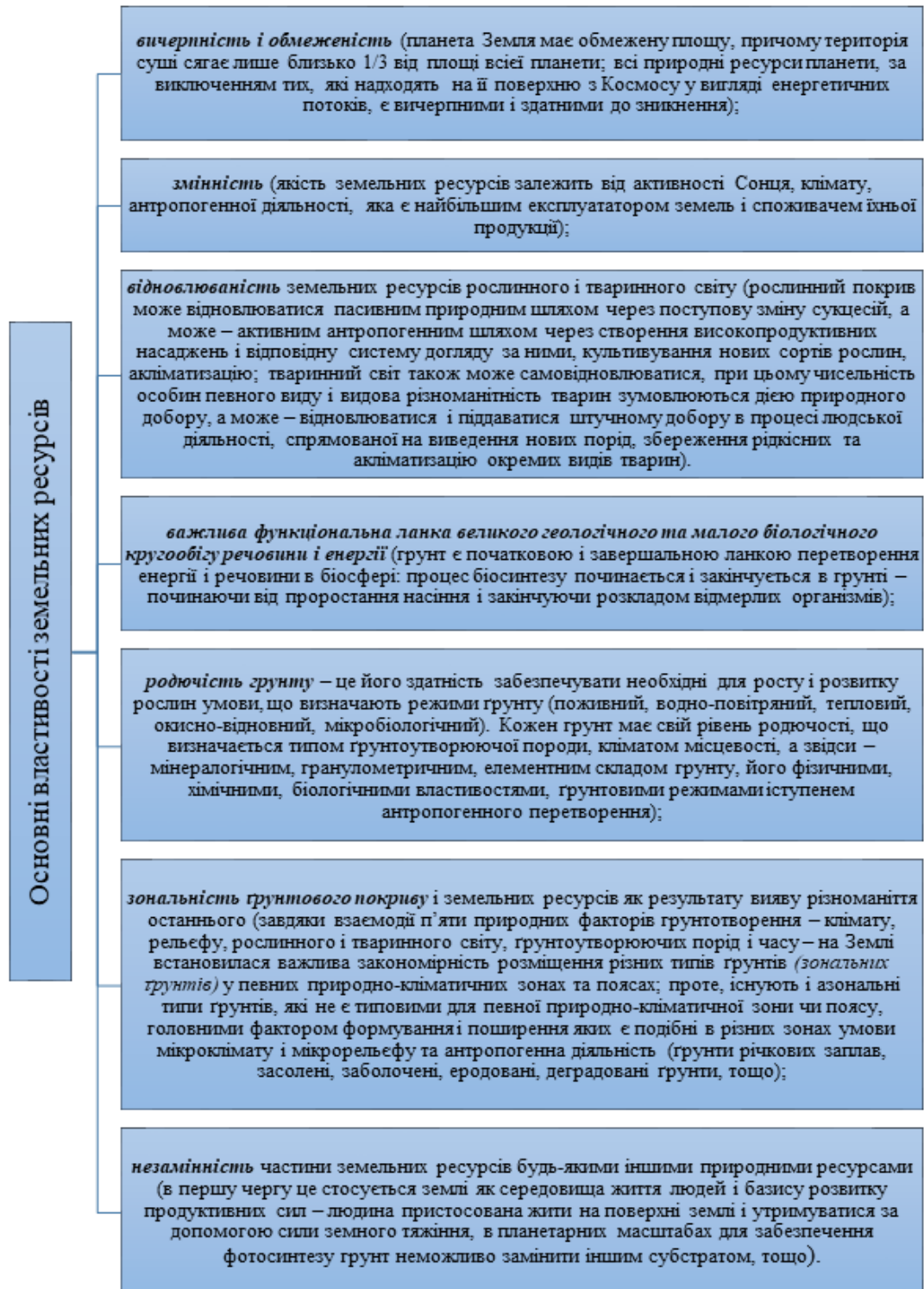


Рис. 1.2 – Основні властивості земельних ресурсів

(розроблено автором на основі [15])

Тривалий час людина ставиться до землі як до передумови, наданої їй природою, із збільшенням кількості населення Землі стає очевидною обмеженість життєвих умов створених самою природою, а як результат – закріплення й відстоювання земельних площ, що належать деяким спільнотам людей. Новий етап людських стосунків з приводу землі як об'єкту господарських відносин пов'язаний із розвитком сільського господарства (обробкою землі та вирощуванням на ній певних культур). Відповідні відносини з приводу володіння та користування землею формуються при вилученні частини площ земель із господарського обороту, наприклад для оборони країни. Таким чином формується власність на землю.

Вся територія України дорівнює 60,4 млн. га, хоча з перерахунком та врахуванням деяких площ вона значно більша. Дефіцит земель потребує раціонального використання (належне використання природної родючості та продуктивності, а також їх збільшення за рахунок використання інтенсивних технологій, раціонального поєднання сільськогосподарських культур, спеціалізації). Сукупність (підсистема) економічних відносин щодо використання та привласнення результатів, отриманих на місцях, формує аграрну структуру країни, що відображається в земельному кодексі країни. Основними елементами цієї структури є право власності на землю та орендна плата [20].

Таким чином, через проведений аналіз поняття земельних ресурсів, її складових, являє собою комплексну систему взаємопов'язаних елементів сукупності, що формувалася протягом багатьох років до виокремлення її як цілісної диференційованої системи взаємозв'язків у науковому просторі. Провівши дослідження, та аналізуючи наукові праці вчених, нормативно-правову та законодавчу базу, можна зробити висновок, що земельні ресурси є

основною складовою природи, землі які на даний момент використовуються, та будуть використовуватись і надалі в різних галузях господарства як засіб виробництва та як предмети його споживання. За дослідженням визначено, що земельні ресурси (земля) це продукт природи, територіально обмежений і ніяк не підлягає заміні, який можна використовувати вічно при організації його раціонального використання. В Україні сільське господарство являється основним засобом виробництва, і земля як засіб і предмет праці, є основою, тож необхідність організація її раціонального використання та контроль за отриманням її є основним завданням на сьогодні, для збереження її для наступних поколінь, адже земля є найбільшою цінністю українського народу.

Хоча, відповідно до Земельного кодексу України земля є основним національним багатством, на сьогодні не існує розробленої єдиної класифікації земельних ресурсів.

Вчені пропонують різні підходи до класифікації земельних ресурсів. Основними класифікаційними ознаками, що виділяються в працях науковців є: придатність до використання, цільове призначення, суб'єкти прав власності, ознака користування та власності, галузева ознака, ознака участі в іпотечному кредитуванні, види обтяжень права власності на земельні ресурси.

Класифікація земельних ресурсів передбачена і чинним законодавством. Зокрема, Земельний кодекс України передбачає виділення дев'яти категорій земель за основним цільовим призначенням[24].

Так, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій земель перелік наведемо на Рис. 1.3.

Крім того, Земельним кодексом України визначено, що землі можуть передаватися у власність різних категорій осіб, тому земельні ресурси можна класифікувати залежно від суб'єктів права власності, від виду права власності та прав на них.

Таким чином, можемо зауважити, що в законодавстві України та науковій літературі часто використовуються терміни «земля», «земельна ділянка» та «земельні ресурси». І в деяких дефініціях вони не мають чіткого розмежування та вживаються як ідентичні поняття.

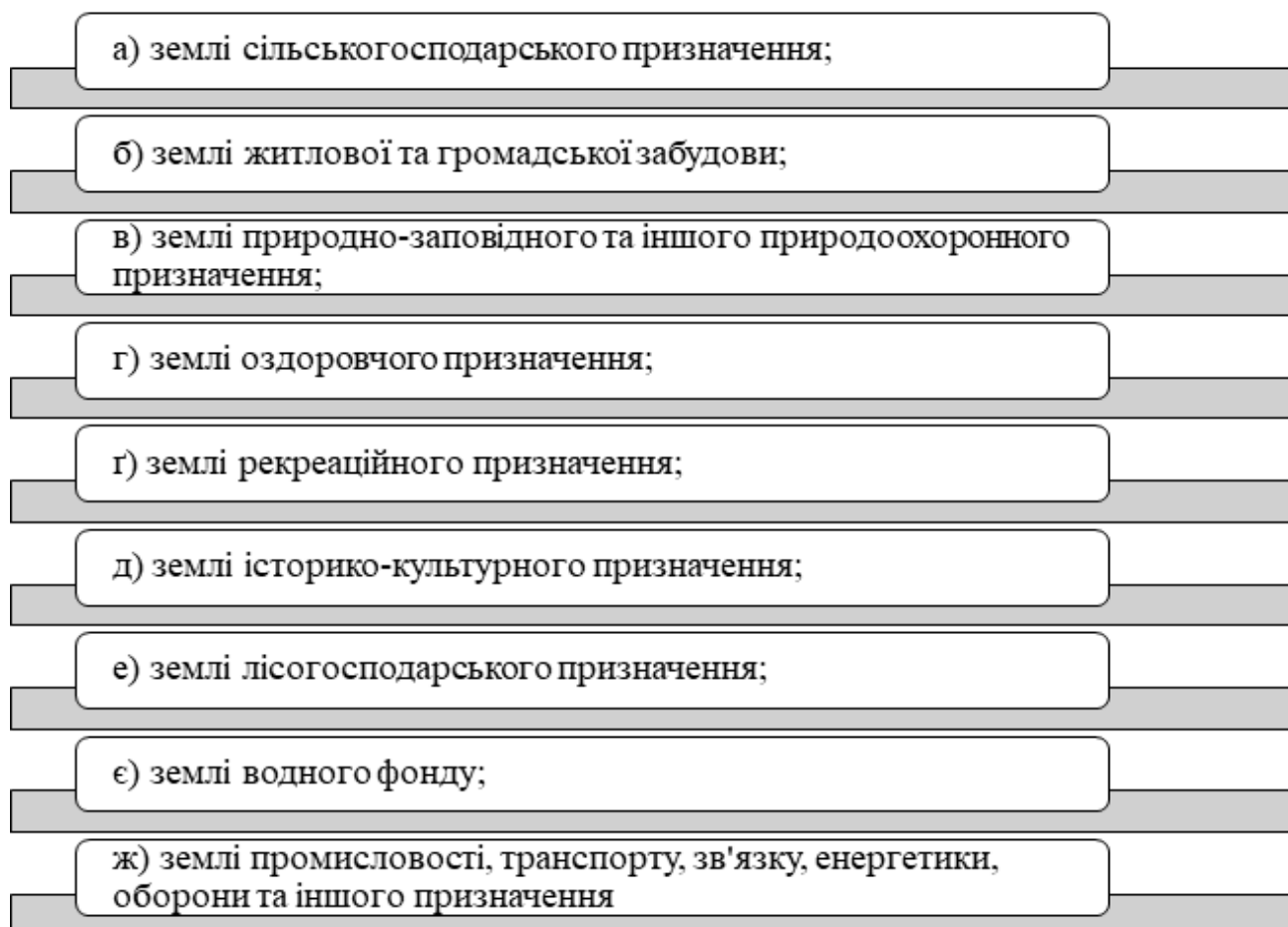


Рис. 1.3 Категорії земель (складено автором за [24])

Проте, вони не є тотожними поняттями, тому що при наявності деяких спільних характеристик, між ними є безліч відмінностей. По-перше земельна ділянка має установлені межі, по-друге земля та земельна ділянка співвідносяться як частина та ціле, по-третє у приватній власності можуть знаходитися тільки індивідуально визначені земельні ділянки та по-четверте, у

земельної ділянки наявний кадастровий номер. А поняття «земельні ресурси» за змістом є ширшим за «земельну ділянку» і включає всі земельні ділянки, які використовуються суб'єктом господарювання незалежно від способу залучення у господарську діяльність.

1.2. Правове регулювання в системі управління земельними ресурсами

Метою будь-якої структури управління є забезпечення ефективного використання та збільшення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для збільшення соціального, інвестиційного та виробничого потенціалу землі, перетворення її на самостійний фактор економічного зростання.

Завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель, покращення природного середовища, збереження та відтворення родючості ґрунтів.

Земельним кодексом України встановлено, що земельні відносини в Україні регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами [24; 30].

Стратегічна правова база управління землею це сучасна Конституція України. У головному документі нашої держави визначено, що земля є національним багатством і знаходиться під особливим захистом держави. Право власності на землю, що може бути надбане та реалізоване громадянами, юридичними особами та державою відповідно до Основного закону, гарантується державою. Враховуючи надзвичайне значення земель у всіх сферах людського життя, Конституція України відокремлює землю від інших об'єктів нерухомості, встановлює принципи її особливого захисту та визнає три форми власності на землю: приватну, державну та комунальну. У Конституції

України підкреслюється, що від імені українського народу права власника здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України, норми якої є нормами прямої дії, кожен громадянин нашої країни, має право на землю. Але, під час користування нею, він не має права заподіяти шкоду самій землі, іншій людині, суспільству. Крім того, Конституція визначає загальні правові норми, що регулюють відносини власності на землю: всі суб'єкти права власності на землю рівні перед законом; встановлює основні принципи землекористування громадянами, юридичними особами; визначає основні засади державного регулювання відносин власності на землю, землекористування, охорону земель. Тому процес управління земельними ресурсами повинен насамперед впливати з Конституції України. Прийняття будь-якого управлінського рішення не в межах визначених Конституцією будуть нелегітимним. Згідно неї закони та інші правові акти повинні прийматися лише відповідно до Основного Закону та дотримуватися його. Отже, як ми бачимо, Конституція України є основою для подальшого розвитку та вдосконалення законодавчого забезпечення управління земельними ресурсами. У цьому випадку земельні відносини, їх правовий, економічний та організаційний механізм, наукове визначення ефективності його дії повинні стати в сучасних умовах визначальними в системі виробничих відносин, а також набути правових форм, якщо земля справді є Основне національне багатство України, яке перебуває під особливим захистом держави [30].

Зміна земельних відносин в Україні, на яких базується право власності на землю, ще не вирішує питання ефективного використання та охорони земельних ресурсів, спрямованих на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист їх від шкідливого антропогенного впливу, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, поліпшення

продуктивності земель лісового фонду, забезпечення спеціального режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Земельний кодекс України - один із основних законодавчих актів України, що регулює раціональне використання та охорону земель, рівноправний розвиток усіх форм власності, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, захист права громадян, підприємств, установ та організацій на землю. Він забезпечує сукупність норм і правил використання та охорони земель, ефективного управління земельними ресурсами. Він ґрунтується на конституційних нормах щодо захисту права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави з метою раціонального використання та охорони земель на благо теперішніх та майбутніх поколінь; рівність права власності перед законом. Він реалізує концептуальні норми Конституції України, а саме: земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; забезпечення та підтримання екологічної безпеки та рівноваги на території України... є обов'язком держави; примусове відчуження об'єктів прав приватної власності може застосуватися лише як виняток з мотивів суспільної необхідності... за умови повного відшкодування їх вартості. Користування власністю не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Він визначає завдання і принципи земельного законодавства, визначає відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами з питань земельної власності. Кодекс встановлює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами, на основі розмежування земель державної і комунальної власності.

Громадяни та юридичні особи України, територіальні громади і держава можуть бути власниками землі. Іноземці та особи без громадянства можуть

набути право власності на земельні ділянки в межах населених пунктів несільськогосподарського призначення, а також на ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності. Також землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземними громадянами, та особами без громадянства, протягом року повинні відчужити таку земельну ділянку. Переважаючим способом набуття права власності на землю громадянами та юридичними особами є придбання за цивільно-правовими угодами (дарування, купівля-продаж, міна та ін.). Громадяни нашої держави а також юридичні особи можуть отримати у приватну власність безоплатно земельні ділянки із земель державної та комунальної власності.

Набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можливе у разі, коли площа ділянки не більша визначеної законом норми га. Однак ця площа може збільшуватись у випадку успадкування земельних ділянок за законом. У такому випадку керуючись пунктом 15 Перехідних положень Земельного кодексу громадяни та юридичні особи, які мають у власності земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, тобто – власники земельних часток (паїв) не мають права до 1 січня 2020 року продавати або іншим чином відчужувати належні їм земельні ділянки, змінювати їх цільове призначення, крім міни, передачі їх у спадщину та у разі вилучення земель для суспільних потреб.

Територіальні громади та держава можуть набувати права власності на земельні ділянки у випадках примусового відчуження земельних ділянок у власників на підставі суспільної необхідності, за цивільно-правовими угодами, у разі спадкування. Особам, які володіли земельними ділянками до 15 травня 1992 року (з дня набрання чинності Земельним кодексом України) земельні ділянки не повертаються. Право постійного користування земельними

ділянками обмежене. Тільки державні підприємства, установи та організації мають це право і на його основі можуть отримати землю з державної або комунальної власності. Усі інші суб'єкти користування землею мають користуватися землею беручи її в оренду, або через придбання її у власність. Крім того, відповідно до пункту 6 Перехідних положень процедура переоформлення права оренди чи права власності має бути завершена до 1 січня 2008 року.

Земельний кодекс також визначає набуття права на земельну ділянку за давністю користування для тих громадян, які добросовісно, відкрито і безперервно користувались визначеною земельною ділянкою протягом 15 років, та які не мають документів, що б засвідчували їхнє право на цю ділянку. Також кодекс визначає обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою для різних потреб на підставі права земельного сервітуту.

Питанням обмеження прав на землю регламентуються підстави припинення права на землю, включаючи примусове припинення права на земельну ділянку. Передбачається захист прав громадян та юридичних осіб. Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади без рішення суду не мають права перешкоджати здійсненню власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою. Визначено закріплення меж земельних ділянок права державної і комунальної власності. Кодекс визначає механізм продажу земельних ділянок, проведення земельних торгів (аукціонів), встановлює правила щодо регулювання ринку землі, що допоможе уникнути стихійних процесів у землекористуванні. Створено інститут формування іпотечного кредитування, земельних платежів, включаючи земельний податок та орендну плату. Надзвичайно важливе місце у системі управління земельними ресурсами відводиться проблемі охорони земель.

Земельний кодекс визначає особливий режим використання земель природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного призначення (земельні ділянки водно-болотних угідь, ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність та ін.), земель оздоровчого призначення, земель рекреаційного та історико-культурного призначення. Забезпечено диференційоване встановлення прибережних захисних смуг за проектами землеустрою, а в межах населених пунктів – з урахуванням містобудівної документації. Регулюється землекористування в межах смуг відведення, зонах санітарної охорони, охоронних зонах, санітарно-захисних зонах та у зонах особливого режиму використання (навколо військових об'єктів Збройних Сил України та інших військових формувань).

До основних механізмів управління в галузі використання і охорони земель відносяться землевпорядкування, моніторинг та контроль за дотриманням вимог використання земель і державний земельний кадастр; економічне стимулювання охорони земель та її раціонального використання; платність за використання землі.

Одним з важливих місць в системі управління земельними ресурсами віднесено відшкодуванню втрат сільськогосподарського а також лісогосподарського виробництва, відшкодуванню збитків землевласникам та землекористувачам.

Встановлюється правовий режим земель сільськогосподарських підприємств, установ і організацій різних форм власності: державних і комунальних підприємств, особистих фермерських та селянських господарств, приватних підприємств та громадян. Визначено правовий режим використання земель з меліоративними системами, розроблено положення щодо правового регулювання земель промисловості, транспорту зв'язку, енергетики, оборони та земель іншого призначення. Беручи до уваги вищевикладене, Земельний кодекс – це основний законодавчий акт у системі управління земельними ресурсами, і

виступає надзвичайно важливим складовим системи управління земельними ресурсами.

Надзвичайно важливі зміни в житті громадян особливо мешканців сіл були започатковані Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» (№ 666 від 10.11.1994 р.), який визначив: безоплатну передачу землі в колективну та приватну власність для виробництва сільськогосподарської продукції на добровільних засадах, виходячи з того, що земля повинна належати тим, хто її обробляє; розподіл земель, які були передані у колективну власність, на земельні частки (паї) без виділення їх в натурі на місцевості та видачу сертифікатів на право приватної власності на земельну частку (пай); право розпорядження земельною часткою (паєм), яка може бути об'єктом купівлі – продажу, міни, дарування, спадкування, застави тощо; так кожний член колективного сільськогосподарського підприємства має право вийти з нього з отриманням безкоштовно у приватну власність своєї земельної частки (паю) у натурі; власники земельних ділянок можуть добровільно створювати на базі належних їм земельних ділянок різні агроформування, передавати ці землі у спадок, обмінювати, здавати під заставу, дарувати, передавати в оренду, продавати громадянам України без зміни цільового призначення.

Це одним етапом реалізації земельної реформи був Указ Президента України «Про порядок паювання земель, наданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» від 8 серпня 1995 року, який започаткував у державі другий етап земельної реформи. Він запровадив сертифікат на право на земельну частку (пай), форму якого затвердив Кабінет Міністрів України постановою від 12 жовтня 1995 року № 801. Цей указ визначає, що: передача земель у колективну власність і розподіл її на земельні частки (паї) є першочерговим і невідкладним завданням; паюванню підлягають сільськогосподарські угіддя, що були передані у колективну власність

недержавним сільськогосподарським підприємствам; право на земельну частку (пай) мають члени КСП, в тому числі пенсіонери, які раніше працювали в ньому та залишаються членами даного підприємства згідно списку, що додається до державного акта на право колективної власності на землю; розмір земельних часток (паїв) в умовних кадастрових гектарах і в грошовому виразі є однаковим для всіх членів КСП; у разі виходу власника земельної частки із сільськогосподарського підприємства за його заявою здійснюється відведення земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Особливу увагу необхідно приділити такій важливій деталі, як платність землекористування. Плата за землю стягується у вигляді земельного податку або орендної плати, які визначаються залежно від місцезнаходження та природних властивостей земельної ділянки, виходячи з оцінки земель. Статтею Закону України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 р., плата запроваджувався з метою формування джерела доходів для фінансування заходів щодо охорони та раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунту тощо. Основною особливістю Закону «Про плату за землю» в умовах ринку визначено те, що він забезпечує економічне стимулювання, спрямоване на підвищення зацікавленості землевласників та землекористувачів, у тому числі орендарів, у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів а також захисту земель від негативних наслідків виробничої діяльності. За основу для визначення ставок податку за користування землею постає грошова оцінка земель [69]. Проте зараз ці питання регулюються Законом «Про оцінку земель» та Податковим кодексом [75; 53].

Важливим кроком у напрямі реформування з врахуванням вимог ринкового господарювання було прийняття Закону України «Про оренду землі» [73] від 6 жовтня 1998 р., який визначив загальні засади набуття, реалізації та припинення права оренди землі. Цей документ особливо актуальний в умовах мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», яким визначено повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, до відання органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад) належать ряд повноважень наведено в Табличці 1.2.

Після прийняття Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування» самостійного значення набуває право власності територіальної громади - комунальна власність на землю [70]. Право комунальної власності на землю – це право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно користуватися і розпоряджатися земельною ділянкою на свій розсуд, за призначенням, та забезпечувати реалізацію земельних та інших інтересів громади, що актуально саме у контексті децентралізації влади.

Таблиця 1.2

Повноваження ОМС сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (складено автором за [70])

власні (самоврядні) повноваження	делеговані повноваження
<ul style="list-style-type: none"> – підготовка і винесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів платежів за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), та надання під забудову та для інших потреб земель, які перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодування втрат підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення плати за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; – підготовка та подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; – підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій та територій об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення а також інших територій, що підлягають особливій охороні; подання пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, культурну, історичну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; – справляння плати за землю; 	<ul style="list-style-type: none"> – здійснення контролю за додержанням земельного законодавства, природоохоронного законодавства використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів; – реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; – організація і ведення земельно-кадастрової документації; – погодження питань щодо надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; – вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; – проведення необхідних заходів по ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в визначеному законом порядку до цих робіт населення також підприємств, установ та організацій; – визначення території для зберігання, складування та розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства; – підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законодавством порядку, земельних ділянок, що здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

Важливою подією у змінах законодавчої бази в управлінні земельними ресурсами України відзначилось 1 січня 2013 року, коли вступив у силу Закон України «Про державний земельний кадастр», яким, зокрема, передбачено ведення державного земельного кадастру в та автоматизованої системи.

Уже з початку року завдяки не малим зусиллям спеціалістів Держгеокадастру, його територіальних органів а також Центру ДЗК в Україні почала працювати Національна кадастрова система(НКС). Ця система

забезпечує діяльність Держгеокадастру щодо реєстрації земельних ділянок, та надання витягів про вже існуючу реєстрацію. Також НКС забезпечує обмін інформацією в автоматичному режимі за допомогою інформаційного обміну з органом, що здійснює реєстрацію речових прав на нерухоме майно – Укрдержреєстром[66].

Необхідно також відзначити Розпорядження кабінету міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р «Про питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» за яким Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру починаючи з 1 лютого 2018 р. необхідно забезпечити формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земель у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із статтею 117 Земельного кодексу України[24];

Важливим законодавчим актом в земельному законодавстві є набравши чинності 1 січня 2019 року Закон №2498-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розв'язання питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні», який визначив чітке право розпорядження землями колективної власності, територіальними громадами. Цим законом законодавці внесли зміни до 10 нормативно-правових актів. Він є логічним продовженням земельної децентралізації та надає нові можливості громадам ефективно управляти земельними ресурсами та наповнювати власні бюджети[68].

На основі проведеного аналізу необхідно виділити становлення земельного законодавства в Україні у хронологічному порядку, який систематизовано за такими періодами наведено на Рис. 1.2.



Рис. 1.2 – Періоди становлення земельного законодавства в Україні (складено автором за [15])

Тож говорячи про законодавство в цілому воно являє собою систему нормативно-правових норм, які формуються в межах кожного суспільства з метою забезпечення відповідно стабільного функціонування і безконфліктної

поведінки його членів. В Україні на процес управління земельними ресурсами мають вплив такі основні галузі законодавства наведено на Рис. 1.3

земельне законодавство (Земельний кодекс України, Закон України «Про землеустрій» Закон України «Про Державний земельний кадастр» та ін.), яке регулює основні принципи землеустрою, земельного кадастру, приватизації землі, яка належить державі, узаконення (визнання) прав на земельні ділянки;

цивільне законодавство (укладення угод щодо земельних ділянок);

цивільно-процесуальне (порядок набуття, реалізації та відчуження землі);

податкове законодавство (Податковий кодекс, Закон України «Оцінку земель» та ін. питання оцінки землі та форми, способи плати за землю);

екологічне законодавство (про пріоритетність раціонального використання та охорону земель);

закони про «інтелектуальну» власність (питання володіння та користування інформацією);

та інші галузі законодавства, в тому числі адміністративне, що вирішують питання устрою, суспільних відносин, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Рис. 1.3 – Основні галузі законодавства що впливають на процес управління земельними ресурсами в Україні (складено за результатами [17])

Щоб узагальнити проведений аналіз земельного законодавства України винесемо його деякі з його основних нормативно-правових документів у таблицю 1.3.

Таблиця 1.3.

Одні з основних нормативно правових документів земельного законодавства та їх основні положення (складено за [24; 30; 53; 66; 73])

Нормативний акт	Основні положення
Конституція України	Основний закон положення якого повинні враховуватись при прийнятті рішень; визначає землю як національне багатство народу України; забезпечує гарантію права на землю; визначає три форми власності (приватна, комунальна, державна); визначає загальні правові норми, що регулюють земельні відносини.
Земельний кодекс України	вирішує основні питання права власності та користування землею; регулює раціональне використання та охорону земель; закріплює права та обов'язки землевласників та землекористувачів; забезпечує рівноправний розвиток усіх форм власності на землю; визначає повноваження владних органів.
Податковий кодекс України	регулювання платного користування земельними ресурсами; визначає ставку податку за землю.
Закон України «Про оренду землі»	регулює правові засади орендних відносин; визначає поняття договору оренди та відображає його форму; передбачає орендну плату .
Закон України «Про Державний земельний кадастр»	Визначає порядок набуття права власності на землю; порядок реєстрації об'єктів земельного кадастру; порядок ведення земельного кадастру;
Розпорядження кабінету міністрів України «Про питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад»	забезпечує проведення інвентаризації земельних ділянок державної власності за межами населених пунктів та передачу їх до об'єднаних територіальних громад

Проаналізувавши сучасне земельне законодавство України, варто зауважити, що воно базується на таких принципах:

- а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;
- б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;
- в) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом;
- г) забезпечення раціонального використання та охорони земель;
- д) забезпечення гарантій прав на землю;
- е) пріоритету вимог екологічної безпеки.

Забезпечення системи управління земельними ресурсами здійснюється шляхом реалізації: Конституції України, Законів України; Постанов Верховної Ради України; Указів Президента України; Постанов та декретів Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Останні роки були досить плідними на прийняття та впровадження земельної реформи в Україні, але все ще залишається і багато проблем. Основні з яких це – вдосконалення та покращення роботи Національної кадастрової системи, формування ринку земель сільськогосподарського призначення, який є одним з найбільш дискусійних і заполітизованих питань аграрної політики в Україні. Протягом півтора десятиріччя ведуться дискусії щодо цього питання. Але суспільство і більшість політичних сил визнають неминучість формування ринку земель сільськогосподарського призначення за умови належного нормативно-правового забезпечення засад його функціонування, забезпечення раціонального, еколого-безпечного та ефективного використання та охорони земельних ресурсів.

На теперішній момент, серед кодифікованих законів, окрім Земельного кодексу України, в сфері земельних відносин застосовуються і інші кодекси перелік яких наведено на Рис.1.4

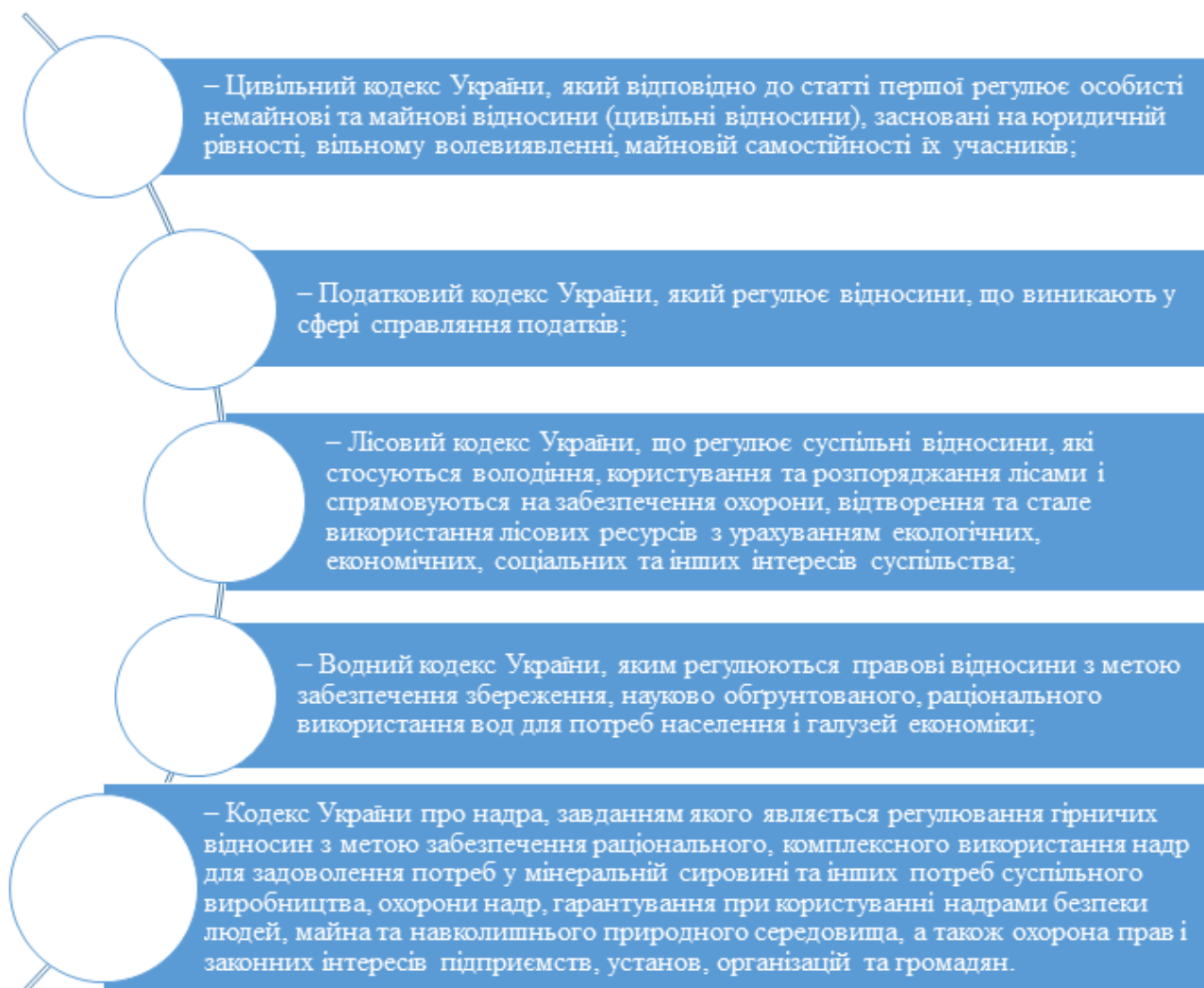


Рис. 1.4 – Кодекси які використовуються у сфері земельних відносин (складено автором [39])

З метою розвитку положень Земельного кодексу України [24] прийнято й інші нормативно-правові акти, які спрямовані на поглиблення й завершення земельної реформи, удосконалення земельних відносин:

1. Закон України «Про плату за землю» від 03.07.1992 року[69];
2. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 року[65];

3. Закон України «Про державний контроль за використання та охороною земель» від 19.06.2003 року[57];
4. Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 року[62];
5. Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 року № 161-XIV[73];
6. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток» від 05.06.2003 № 899-IV[61];
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу» від 25.07.2007 року № 963[71];
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання земельних ділянок у постійне користування» від 20.06.2006 року № 841[74];
9. Закон України «Про захист Конституційних прав громадян на землю» від 20.01.2005 року № 2375-IV[58];
10. Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 року № 1808 – IV[64];
11. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 року № 1457 – IV[55];
12. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 року № 858 –IV[59];
13. Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 року № 1378-IV[75];
14. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів» від 04.06.2009 р. № 1443-VI [56].

І це далеко не повний перелік. Розглянувши основні нормативно-правові акти в сфері регулювання земельних відносин можемо зробити висновок, що

кожен нормативно-правовий акт безперервно доповнюється новими змінами, що свідчить про їх безперервне удосконалення у зв'язку із виявленими недоліками під час застосування їх норм на практиці. Крім того, нормативно-правові акти потребують єдиної систематизації з метою удосконалення державної політики в сфері регулювання земельних відносин. Для розв'язання існуючих протиріч, що виникли у системі сучасних земельних відносин, корисним є вивчення досвіду державного регулювання земельних відносин у зарубіжних країнах.

1.3. Зарубіжний досвід управління земельними ресурсами

Сучасна українська система державного управління функціонує в умовах глобальних соціально-економічних змін, що створює достатні мотиваційні підстави для напруженої методологічної та науково-теоретичної рефлексії стану проблемності сутнісних трансформаційних змін процесу суспільного розвитку держави як форми впорядкування та механізму інтегрування соціобуття громадян. Розгорнута дія цього механізму — власне система державного управління, прямує вглиб суспільного цілого, постає як державна регіональна політика, основою якої є певна модель адміністративно-територіального устрою країни. У площині, що безпосереднього стосується життя громадян, локальних спільнот, територіальних громад система державного управління, враховуючи їх суб'єктну природу, видозмінюється у формат місцевого самоврядування.

В нашій державі земля є джерелом національного багатства, від їх використання залежить беззмінний економічний розвиток країни й рівень життя населення. Нині земельні відносини в нашій країні залишаються на етапі реформування. Для покращення розвитку реформування управління земельними ресурсами в Україні необхідно застосовувати досвід розвинутих

країнах світу, які пройшли давно рівень реформування і перейшли на рівень впевненого розвитку.

Вивчаючи нинішній досвід країн Європи в системі правового регулювання земельних відносин, можна відзначити одну із найефективніших систем правового регулювання системи землекористування це система Німеччини, яка збудована з урахування швидкого зростання попиту на земельні ресурси в країні і бажанням на державному рівні зберегти сільськогосподарський потенціал країни. Фундаментом цієї системи є Федеральний акт по використанню землі, відповідно до якого розроблені і прийняті відповідні акти в кожній із (регіонів) країни. На меті цього акту є підтримка традиційного сільськогосподарського виробника (фермерських господарств) і збереження за ним його аграрних угідь. При цьому розвивається сільськогосподарське виробництво орієнтоване на ретельну обробку земельних угідь і утримання обмеженого поголів'я худоби, щоб не порушувати екологічний баланс. У цілому сільське господарство розглядають, як один з основних чинників екологічної безпеки країни. Федеральні і земельні акти різко обмежують можливості переведення сільськогосподарських угідь в інші види земельних ресурсів. В акті також закладені заходи по боротьбі з міграцією населення з гірських і несприятливих для сільського господарства районів [81].

Законодавство Німеччини розмежовує поняття «землеволодіння» і «земельна власність». Під власністю розуміється юридичні права особи на земельну ділянку, під володінням – фактичні права на неї, які не є формою правовідносин, а можуть бути предметом успадкування, дарування, інших форм відчуження. Землевласників у свою чергу поділяють на прямих і непрямих. До прямих відносять орендарів заставоутримувачів, до непрямих – орендодавців, а саме власників, які не є землевласниками по праву. Нині Німеччина складається з 16 федеральних земель, де більшість сільськогосподарських земель є об'єктом

оренди. Для земельного ринку Німеччини характерний високий ступінь детальної правової регламентації земельних відносин при здійсненні угод

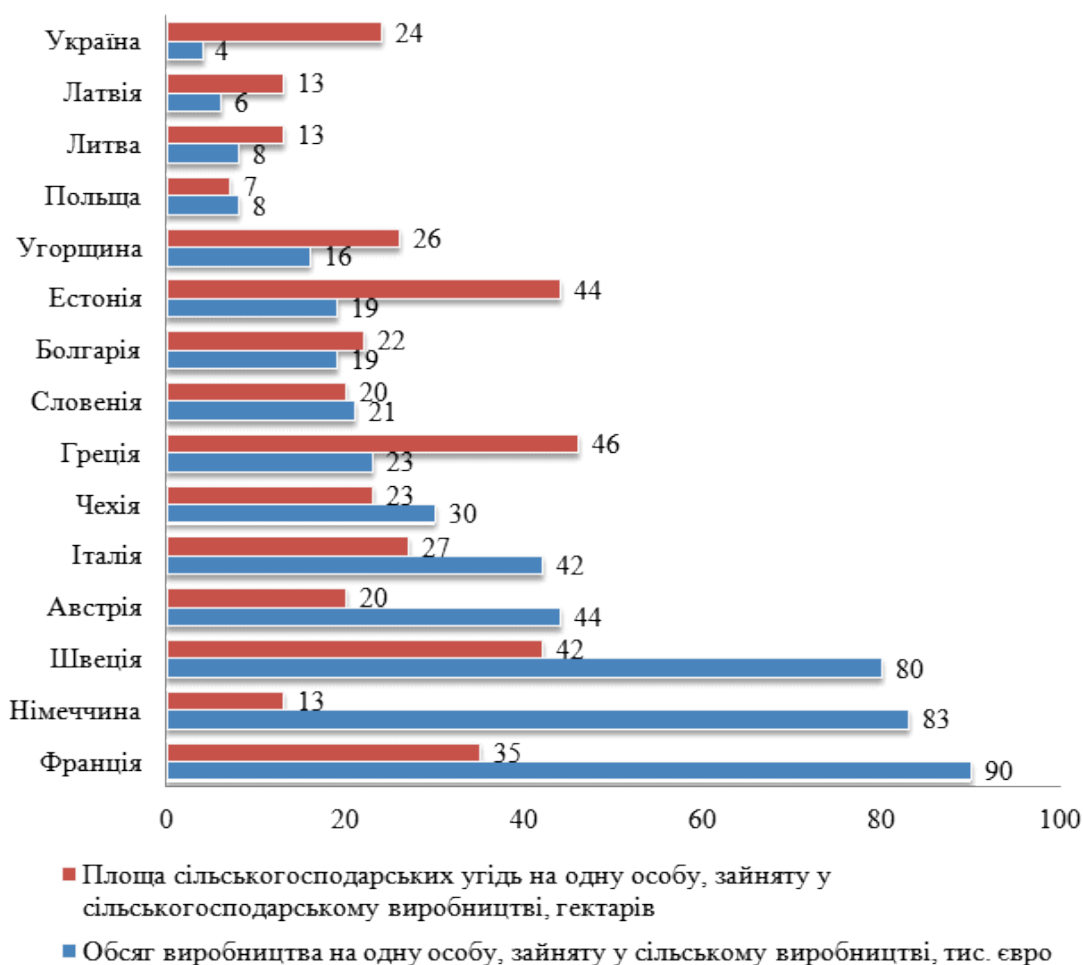


Рис. 1.3 – Співвідношення площі сільськогосподарських угідь з обсягом виробництва с/г продукції на одну людину (взято з джерела [81])

із земельними ділянками. Законодавством визначено право переважного придбання землі тими, хто живе та працює на ній, регулюється порядок забудови земельних ділянок, а також установлюється досить детальна процедура видання дозволів на угоди із земельними ділянками [81].

Німецьке земельне право встановлює законодавчо механізм регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення і лісового фонду, що передбачає заборону дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження зі зміною цільового призначення і забезпечуючи розвиток

високоєфективного агропромислового виробництва на користь суспільства. Сільгоспвиробникам надають пріоритетне право на придбання сільськогосподарських угідь порівняно з особами не зайнятими в сільському господарстві. Крім того в Німеччині законодавчо встановлені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Особлива увага при цьому приділена контролю за раціональним використанням земель, неприпустимістю введення обмежень їх господарського обороту з метою перерозподілу між «ефективними правовласниками», виконанням землевласниками правових зобов'язань, зокрема по податкових виплатах, для чого функціонують спеціальні сільськогосподарські суди. Всі операції із відчуження сільськогосподарських і лісових земель також здійснюють за спеціальним дозволом, при чому в ньому може бути і відмовлено (якщо це призводить до недоцільного зменшення або ділення земельної ділянки, або, якщо обумовлена ціна не відповідає вартості земельної ділянки). У цілому сільськогосподарські землі охороняються активніше там, де площа їх більш обмежена. Суть охоронних заходів полягає в забороні будівництва на території сільськогосподарських угідь і розробці процедур вирішення суперечок по земельних питаннях [33].

Сучасне земельне право Німеччини забороняє подрібнення фермерських господарств і земельних ділянок при успадкуванні та при будь-яких інших змінах власників, так і використання сільськогосподарських угідь не за цільовим призначенням або непродуктивно; визначає контроль держави за операціями, пов'язаними з відчуженням, купівлею та продажем ділянок; віддає перевагу інтересам орендаря, а не особи, яка здає землю в оренду [33].

У Німеччині останніми часом спостерігається зростання кількості фермерських господарств, що використовують землю орендуючи її, а на сході країни взагалі 91,4% усієї площі сільськогосподарських угідь здається в оренду [81]. Також слід наголосити, що в Німеччині умови оренди та плата за оренду визначаються на договірних засадах. Певний інтерес для України становить

досвід приватизації земельних угідь в Східній Німеччині. Вартий уваги він із погляду того, що аналогічні приватизаційні процеси зараз відбуваються в Україні. Проте у Німеччині приватизація земельних ділянок, що знаходяться у державній власності та підлягає приватизації, а це близько 37% усіх земель сільськогосподарського призначення, проводиться через її оренду, з правом викупу. Ця земля передається у короткострокову та довгострокову оренду. За умови довгострокової оренди (від 6 до 18 років) земля може передаватися орендареві за пільговою ціною, що становить до 55% її ринкової ціни. Першочергове придбання права оренди земель держави мають нинішні орендарі (пріоритетне право) й колишні власники, які проте, не мають права вимагати повернення земельних ділянок, що належали їм раніше. При цьому встановлений розмір земельної площі до 150 га і заборонений продаж землі протягом 20 років. Орендар також повинен сам обробляти землю та проживати у відповідній сільській місцевості, де знаходиться ця земля. Якщо орендовані землі не купуються орендарями, то їх продають на ринку за ринковими цінами. У загальній структурі собівартості сільськогосподарської продукції орендна плата становить 15-30%, або в середньому 200-400 євро/га, коливаючись від 50-1000 євро/га (Рис. 1.4) залежно від якості та місця розташування земельної ділянки. Ціна за землю в Німеччині за останні роки зросла в декілька разів. Постійно зростаючі ціни на землю підвищують надійність кредитів розширюючи тим самим можливості кредитування [81].

Корисно розглянути досвід регулювання земельних відносин у Франції, враховуючи те, що ця країна є найбільшим виробником аграрної продукції серед країн Європейського Союзу. Дослідивши чинне законодавство Франції, можна відзначити, що там переважають саме орендні земельні відносини, які тривалий час регулювалися Цивільним кодексом, а згодом ухваленим у вересні 1943 р. Законом «Про оренду». Усі операції щодо продажу, купівлі, здачі в оренду земельних ділянок у Франції суворо контролюються органами влади.

Якщо власник землі вирішив, здати землю в тимчасове користування іншому підприємцю, то суму орендної плати встановлюють адміністративні органи місцевої влади.

Закон від 17 жовтня 1945 року затверджує типовий Статут сільськогосподарської оренди, до якого законодавці, за необхідності, вносяться зміни та доповнення. За цим Статутом допускається оренда, окремої земельної ділянки чи половини фермерського господарства. У першому випадку оренда визначається та встановлюється на підставі сталих платежів, а другий визначає – залежно від отриманого врожаю і пропорційна до внесеного в господарство вкладу. В цьому випадку розміри орендної плати можуть регламентуватися в адміністративному порядку. Договір оренди відповідно Статуту визначає чіткий перелік обов'язкових умов сільськогосподарської оренди, що стосуються об'єктів оренди, обов'язків сторін, особи орендаря, орендної плати, строків оренди. Договір може бути письмовим або усним. У випадку усного він повинен відповідати нормам типового Статуту сільськогосподарської оренди.

Оренда земель сільськогосподарського призначення у Франції є одним із провідних джерел одержання доходу. Законодавство цієї країни детально визначає порядок і процедуру оренди, її продовження та припинення. Переважне право на оренду земель сільськогосподарського призначення мають особи, що мають спеціальну сільськогосподарську освіту, також які мають стаж роботи у сільському господарстві [33]. У Франції для власників не передбачено обмеження розміру землеволодіння. Орендувати максимально дозволено 200 га землі. Якщо орендар хоче більше орендованої землі площею з 100 до 150 га за рахунок поряд розташованих земель, він повинен подати заяву в префектуру (місцеву адміністрацію) про свої наміри, яка в свою чергу робить оголошення. У випадку якщо знайдеться орендар, який має менше землі, ніж попередній (навіть якщо він платитиме меншу орендну плату) земля надається останньому. Мінімальна площа земельної ділянки для початку сільськогосподарської

діяльності у Франції (S.M.I. – surfaceminimumd’installation) установлена в кожному регіоні. Середня по країні – 25 га (з 1999 р. – 50 га). Якщо площа сільськогосподарського підприємства менша 25 га, допомогу таке підприємство не отримує [33].

Отже, у Франції держава регулює ринок купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення, що сприяє консолідації земель і збереженню їх цільового сільськогосподарського призначення. З метою попередження спекуляції землею (особливо в приміських зонах) діють високі податки на прибуток від швидкого перепродажу землі сільськогосподарського призначення.

Розглянемо також досвід Польщі як однієї з передових країн Європи системі регулювання земельних відносин. Зміна права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Польщі, як і в більшості країн Європейського Союзу, здійснюється шляхом продажу, дарування, спадкування, оренди, обміну тощо. Правила щодо обігу земель сільськогосподарського призначення установлено Законом Польщі від 10 жовтня 1991 р. про управління державними сільськогосподарськими землями, а також Законом від 11 квітня 2003 р. про формування сільськогосподарської системи, цей закон сформував особливості втручання органів держави в обіг цивільних прав – застосування переважного права на придбання землі. Відповідно до Закону Польщі від 19 жовтня 1991 р. було створено Агентство сільськогосподарської нерухомості, яким визначаються, окрім інших, форми управління майновими правами й оренда. Передача земельних ділянок в оренду здійснюється без усіляких обмежень. Агентство може проводити міну земельними ділянками: якщо результатом обміну буде ліквідація фермерського господарства, що належить фермерові принаймні 5 років, розташування якої у воєводстві, де середня площа господарства становить менше 5 га, і натомість буде створено фермерське господарства в іншому воєводстві та змінено місце постійного проживання

селянина; на прохання фермера, в тому випадку коли такий обмін запобігає зменшенню належної йому площі сільськогосподарських угідь за наслідком часткового їх вилучення для суспільних потреб відповідно до законодавства про управління нерухомістю.

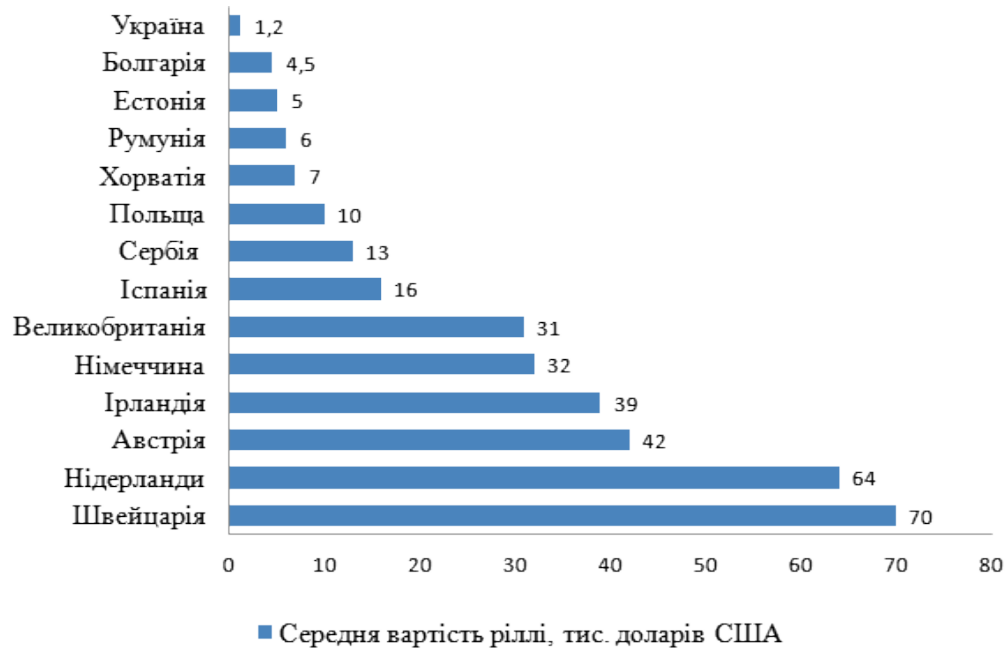


Рис. 1.4. – Співвідношення вартості ріллі країн світу (побудовано на основі

У Польщі ринок земель регулюється більшістю засобами економічними. Через спеціально створене Агентство сільськогосподарської власності державної казни Держава здійснює викуп у фермерських господарств земель та нерухомості та продає їх перспективним господарствам, малоземельним, молодим селянам тощо. Пріоритет надається покупцям, які матимуть належну кваліфікацію [81].

До позитивного досвіду реформи місцевого самоврядування у Польщі віднесемо те, що вже за короткий час після запровадження реформи відбулось суттєве покращення якості послуг населенню, зменшення нецільового використання коштів, підвищено якість управлінських рішень. Негативним досвідом слід вважати те, що внаслідок збереження значної централізації

фінансової системи Польщі, у фінансуванні новостворених одиниць місцевого самоврядування надто вагоме місце займають прямі трансферти з державного бюджету. Так, у випадку коли гміні належить більша частина державного майна, переданого у комунальну власність, в такому випадку до доходів воєводств і повітів можна віднести тільки незначні відсотки від державних податків. Внаслідок цього на рівні воєводств та повітів почав відчуватись дефіцит бюджетних надходжень.

Литва, внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою впровадила дворівневу систему: 10 округів та 60 муніципалітетів. Для України важливим досвідом є те, що з самого початку реформування було законодавчо визначені критерії для новостворених муніципалітетів: населення повинно бути не менше 15 тис. осіб, населення муніципального центру – не менше 3 тис. осіб, центр новоствореного муніципалітету повинен бути не менш ніж у 20 км від муніципалітету, що реформувався; фінансова спроможність – не менше 20 % бюджету нового муніципалітету (без урахування державних бюджетних грантів) мають включати податки з населення цієї території, оскільки фінансова спроможність нового муніципалітету оцінюється згідно середньої податкоспроможності мешканця даної території у порівнянні з середньою величиною в країні .

Повноваження органів місцевого самоврядування у Литві та спосіб їх формування є подібним до прикладу Польщі. Важливим є те, що у 2010 р. окружні державні адміністрації розформували (на рівні муніципалітетів їх не було з самого початку), а на їх місці створили 10 рад регіонального розвитку, до складу яких увійшли мери муніципальних утворень, спеціальний представник від центральної влади та представники муніципальних рад. Ради регіонального розвитку являються підконтрольними Національній раді регіонального розвитку, що забезпечує державний нагляд та контроль за їх діяльністю. Негативним досвідом реформування місцевого самоврядування у Литві слід

вважати те, що запровадження практики, коли кожне муніципальне утворення рішенням ради муніципалітету може бути поділене адміністративно на дрібніші територіальні одиниці (метою такої новації було покращення якості надання послуг місцевим жителям) отримало наслідком фінансову недієздатність новостворених муніципалітетів. Ще одним є ліквідація окружних державних адміністрацій, що мала на меті зменшення витрат бюджетних коштів та рівня бюрократизації, надання можливості представникам місцевого самоврядування брати участь у роботі над планами розвитку їх територій, на практиці дали зворотний результат [81] .

У Латвії протягом тривалого часу відбувається реформування місцевого самоврядування. Зокрема, на першому етапі (з початку 90-х рр. ХХ ст.) запроваджено дворівневу систему адміністративно-територіального устрою: на місцевому рівні – 26 об'єднаних самоврядувань, 444 волості і 53 районних міста; на регіональному рівні – 26 районів та 7 міст республіканського значення. Через неефективність такої системи (у т.ч. через недостатність фінансової спроможності більшості волостей, у яких іноді до 90 % від загальної фінансової потреби дотувались з державного Фонду фінансового вирівнювання) у 2009 р. запроваджено однорівневу систему, що складалась із 119 самоврядувань (110 країв та 9 міст республіканського значення). Органи самоврядування наділені повноваженнями регулювати надання послуг житлово-комунального господарства, послуг охорони здоров'я, дошкільної та шкільної освіти, культури, благоустрій території. Негативний досвід реформи місцевого самоврядування у Латвії полягає в тому, що за перші 6 років реформування шляхом добровільно об'єднання створено лише 26 самоврядувань (об'єдналося менше 5 % від усіх волостей Латвії), за наслідком чого не вдалося створити нові адміністративно-територіальні одиниці. Першопричиною невдачі є відсутність ефективних державних механізмів заохочення громад до об'єднання. Проблема вирішилась тільки завдяки системним заходам з боку держави: кожній волості,

що заявляла про намір об'єднуватись, надавалась з Державного бюджету дотація для підтримання та розвитку інфраструктури; кожному об'єднаному самоврядуванню надавалась одноразова державна допомога у розмірі 1-5 % від річного бюджету самоврядувань, що об'єднались; кошти, необхідні для розробки проекту об'єднання самоврядування, виділялись за рахунок Державного бюджету.

Актуальним для України є негативний досвід Чехії, ця країна пішла шляхом організації територіальних громад незалежно від чисельності населення, на цей час близько 60 % від усіх громад мають менш ніж 500 осіб населення, а 80 % – менш ніж 1000 осіб, при цьому на місцях відчувається нестача фінансових ресурсів та відсутність кваліфікованих кадрів, що забезпечували б необхідну якість надання послуг для населення [81].

Розглядаючи таку країну як Італія, можна визначити що, основною метою земельної реформи в Італії було підвищення ефективності використання земельних угідь, зосередження її в руках тих, хто займається їх обробкою, та розвитку земельного ринку. Завдяки державному регулюванню цього процесу населення купувало землю за ціною, нижче ринкової, причому люди мали змогу здійснювати оплату за цю землю завдяки кредитам банків, що надавались навіть на 30 років. Кредитна ставка не перевищувала 3,5% на рік. Держава сприяла також створенню в аграрному секторі економіки відповідних умов для розвитку обслуговуючих кооперативів. Державний контроль за використанням земельних ресурсів Італії реалізується через примусову оренду (продаж) ділянки більш результативним користувачам, якщо фермер не забезпечує ефективне господарювання.

Присутні обмеження на придбання землі у власність іноземцям в прикордонних зонах, що забезпечує національну безпеку країни. Проведено жорсткі умови цільового використання землі різних категорій, так зокрема екологічного характеру, які встановлюються з урахуванням зонування

територій, накладаються санкції за порушення визначених правил землекористування.

Більшість країн, досліджених у роботі, щодо розвитку системи землекористування та управління земельними ресурсами, характеризується значною різноманітністю економічних і географічних умов, обов'язковою вимогою до підтримки ефективної роботи функцій земельного ринку є обов'язкова державна реєстрація земельних операцій і прав на землю. У світовій практиці при становленні системи управління земельними ресурсами крім регулювання правовідносин на землю важливе місце займають ведення земельного кадастру і формування кадастрової оцінки земель. Більшість країн практикують зонування земель, планування, регулювання їх використання і землеволодіння на основі відповідного законодавства, направленою, перш за все, на обмеження виведення земель із сільськогосподарського обороту.

Проаналізовані особливості (рисунок 1.5) реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в європейських країнах дозволяє зробити певні висновки щодо врахування як позитивних, так і негативних елементів досвіду в реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, для України актуальними є наступні висновки з досвіду реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою у країнах Європи: - досвід цих країн-реформаторів показує, що укрупнення адміністративно-територіальних одиниць майже всі вони здійснювали цей процес значною мірою примусово, і лише деякі шляхом заохочення.

Однак, оскільки врахування інтересів місцевих громадян є дуже важливим, застосування принципу добровільності повинно супроводжуватись запровадженням ефективних механізмів заохочення територіальних громад до об'єднання (для цього можна використати досвід Латвії або Швеції); - «затягування» процесу реформ (випадок Латвії) призводить до втрати довіри громадян до нього та політичних сил, які проголосили реформи; - для

виконання Україною вимог ЄС щодо місцевого управління важливо використовувати позитивний досвід, а також консультативну допомогу країн «нової» Європи, які пройшли цей шлях нещодавно та мали вихідні умови перед реформою, порівнянні з українськими; - оскільки велика кількість громад веде до їх фінансової неспроможності (випадок Чехії), також необхідним є дотримання чітких законодавчо визначених критеріїв формування нових територіальних громад (можна залучити досвід Литви або Данії).



Рис. 1.5 – Особливості управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах (складено автором за даними)

Громади, які не відповідають зазначеним критеріям, потребуватимуть укрупнення; - необхідно зважено та ретельно розглядати питання щодо одночасної ліквідації органів державної виконавчої влади (державних адміністрацій) на районному та обласному рівні. Це (насамперед, ліквідація

обласних держаних адміністрацій) може призвести до наслідків зниження ефективності планування місцевого розвитку, зниження рівня координації різних органів владних повноважень, неефективного використання бюджетних коштів тощо; - децентралізація повноважень повинна супроводжуватися бюджетною децентралізацією, що має спричинити зміцнення місцевої фінансової бази, здатність самостійно фінансувати більшу частину своїх повноважень, зацікавленість місцевих органів влади у забезпечення економічного розвитку території та збільшенні податкової бази.

Слід також, зазначити, що ринок землі в чистому вигляді, не функціонує в жодній країні, оскільки в більшості з них діє мораторій на продаж землі іноземцям [81]. Як правило, управління земельними ресурсами здійснюється на трьох рівнях: На державному рівні забезпечують збереження сільськогосподарського земельного фонду. На регіональному рівні – розробляють плани трансформації угідь, карти і зони землекористування, пов'язують загальнодержавну земельну політику з регіональними умовами. Районний або ще муніципальний рівень – здійснює картування земель, забезпечують дотримання правил по охороні сільськогосподарських угідь.

Для більшості країн, що успішно реформували аграрний сектор економіки і земельні відносини, спільним є реалізація заходів наведених на Рис.1.6

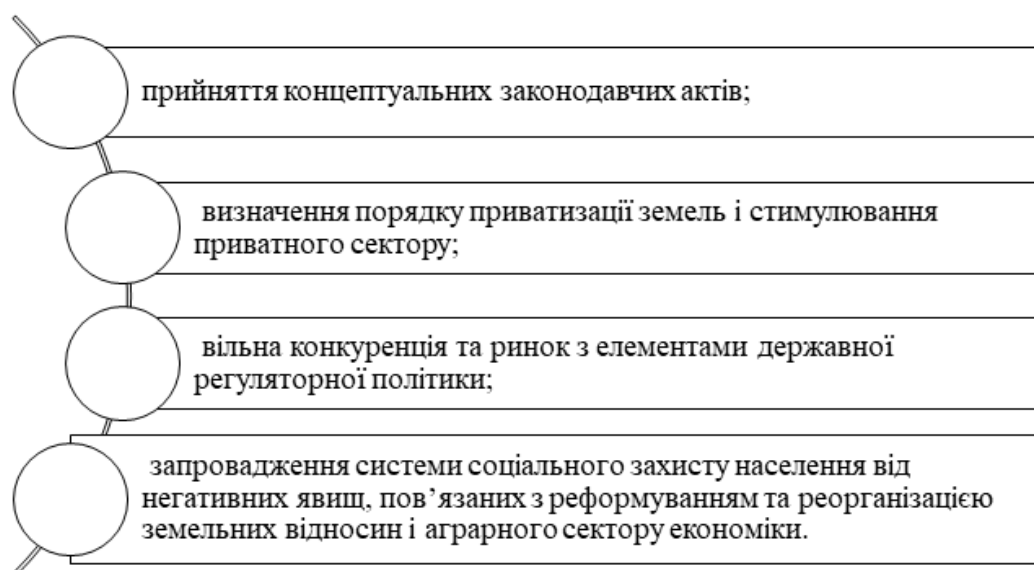


Рис.1.6 – Заходи з реалізації успішного реформування аграрного сектора (складено на основі

Враховуючи проаналізований світовий досвід управління земельними ресурсами, в Україні доцільною була б реалізація наступних заходів реформування земельних правовідносин наведено на рисунку 1.7

Узагальнюючи викладене можемо сказати, що зарубіжний досвід регулювання земельних відносин з використанням законодавчих, економічних та адміністративних важелів, який використано в інших країнах світу може бути корисний під час урегулювання земельних відносин у нашій державі.

Перешкодою подальшого розвитку земельних відносин у нашій країні є відсутність досвіду та наявність проблем державного регулювання земельних відносин в нових умовах. В Україні на сьогодні простежується недостатня обґрунтованість правової бази, недосконалість сучасної системи законодавства, що регулює такі відносини, яка стає зараз одним із чинників, що стримує розвиток усієї системи земельних відносин.

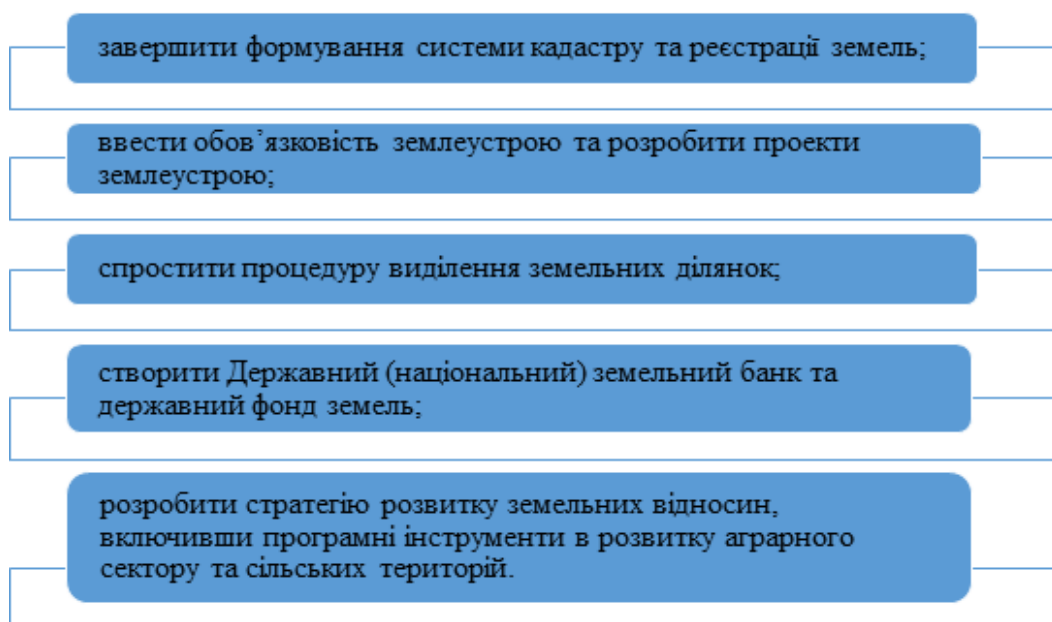


Рис. 1.7 – Необхідні заходи реформування земельних правовідносин в Україні (складено автором на за

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн світу, можна зробити висновок, що механізм організації використання сільськогосподарських земель у зарубіжних країнах є основним керуючим засобом реалізації політики управління земельними ресурсами, та регулювання земельних відносин. Усі земельні трансформації щодо цільового використання сільськогосподарських земельних ділянок на території економічно розвинених держав світу проводиться винятково на основі затвердженої землевпорядної документації кваліфікованими фахівцями з геодезії та землеустрою.

Враховуючи світовий досвід, нашій країні необхідно запровадити більш жорсткі охоронні заходи та законодавчу відповідальність щодо використання землі приватними особами. Розподіл земельних ресурсів між землекористувачами та власниками в Україні, з урахуванням світового досвіду, супроводжується принциповими змінами в системі ціноутворення на засоби виробництва, формування фінансово-кредитної та податкової політики, цін на

сільськогосподарську продукцію, вдосконаленням зовнішньоекономічної діяльності на світовому ринку.

РОЗДІЛ 2.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

2.1. Реформа децентралізації в системі управління земельними ресурсами

Земля завжди була ключовим ресурсом у кожній країні світу, і не тільки аграрної. Це той ресурс, без якого не може існувати жодна країна. Тому в кожній державі існує своє відношення до землі та вироблені унікальні засади державного управління нею. Основна мета державного управління земельними ресурсами в провідних розвинутих країнах є піклування про землю та збереження її в належному стані для майбутніх поколінь.

Ці питання важливі для України, оскільки земля не розглядалася як фактор економічного зростання та добробуту громадян протягом тривалого часу, а основні принципи державної політики були спрямовані на запобігання продажу землі. Натомість, земля як об'єкт державного регулювання залишається не достатньо визначеною у правовому змісті та відповідно не вироблено стратегію ефективного управління в сфері земельних відносин [12].

На жаль, на сьогодні в Україні земля як чинник добробуту і зростання, як природний ресурс досі залишається недооціненою. Особливо значимими постають питання землекористування в умовах децентралізації влади України. Це пов'язано з управлінням земельними ресурсами на сучасному етапі земельної реформи, яка відбувається в країні при практично безконтрольному становленні ринкових відносин у земельній сфері, суперечливості земельного законодавства. Виникає небезпека втратити земельні території як соціально-культурне, екологічне, економічне й політичне надбання [12].

Децентралізація є однією з ключових реформ, навколо яких відбувається реалізація пакету реформ діючої влади. У чом ж полягає суть цієї реформи, як її реалізують складові (рис. 2.1) на місцях, якими є очікування від її впровадження та якими є дійсні соціальні та політичні ефекти ми розглянемо далі.

Децентралізація спрямована насамперед на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сьогодні більшість українських територіальних громад, незважаючи на право вирішувати проблеми місцевого значення, не в змозі зробити це через брак власних ресурсів, занепад або відсутність інфраструктури, а також недостатність кваліфікованих кадрів. Тому велика частина питань місцевого значення не вирішується: не утримуються на належному рівні об'єкти комунальної власності, територія, благоустрій тощо.



Рис. 2.1 – Складові реформи Децентралізації (розроблено автором на [12])

В умовах сучасної України, коли об'єктивно необхідним став глибокий перегляд не лише земельних, але й майнових відносин власності, а також

перехід до прогресивних форм господарювання, аграрні відносини набувають значно ширшої наукової сутності, глибшого значення і цільового призначення. У зв'язку з цим слід вивчати управління земельними відносинами з боку органів місцевого самоврядування як стратегічно зорієнтовані суспільно-політичні і соціально- економічні відносини з приводу політичного, правового, економічного, соціального та організаційного забезпечення переведення сільського господарства разом з його серцевиною – землею, усього земельного сектору економіки на найсучасніші, найбільш прогресивні засади розвитку. Крім виконання безпосередньо управлінської функції, сучасним земельним відносинам належить виключно важлива роль у системі державотворення України, гарантуванні в державі продовольчої безпеки. Відповідно до цього вони посідають одне з визначальних місць у системі суспільно-виробничого розвитку територій і створюють базис для прийняття обґрунтованих рішень стосовно використання та розвитку земель.

На сьогодні питання земельних відносин контролюється органами місцевого самоврядування лише в межах населених пунктів. Це лише близько 4% території України, а 96% земельних ресурсів - у розпорядженні органів виконавчої влади. Цю систему потрібно змінити, передавши основну частину земельних ресурсів органам місцевого самоврядування, дієздатним територіальним громадам, а решту - державі, а саме - 84% земельних ресурсів мають бути в розпорядженні територіальних громад, а 16% - Кабміну. Міністрів України (землі дна територіального моря; землі під великими та малими річками; землі в зоні відчуження; землі природно-заповідного фонду; землі лісового фонду; землі міністерства оборони).

Щодо нормативно-правової бази, то основними нормативно-правовими актами щодо регулювання земельних відносин та децентралізації під час створення ОТГ є Конституція України [30], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [31], Закони

України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [52], "Про місцеве самоврядування в Україні" [70] та ін. У контексті децентралізації було винесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Безпосередньо питання децентралізації повноважень знайшли відображення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333р від 1 квітня 2014 р. [31]. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначається, що однією з нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування є подолання його відсторонення у вирішенні питань у сфері земельних відносин. Для її розв'язання органам місцевого самоврядування пропонувалося надання певного кола 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) та 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 ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Таким чином, реформування та децентралізація влади пов'язані зі зміною системи регулювання земельних відносин, вироблення принципово нових підходів в унормуванні діяльності по вирішенню власника землі в Україні. В Таблиці 2.1 визначено Основна суть реформи та очікувані результати.

Таблиця 2.1

Суть реформи Децентралізації та очікувані результати (складено автором за [12])

Головна мета децентралізації — суть реформи, в основі якої передбачено:	Очікувані ефекти реформи:
1) зміни адміністративно-територіального устрою із суттєвим скороченням чисельності районів (із сьогоднішніх 490 планується укрупнити до 100) та впровадження нового типу адміністративних територій — спроможних територіальних громад (близько 1500) на основі сучасних міських, селищних і сільських рад;	ефективний адміністративно-територіальний устрій: виконкоми обл-, і райрад перебирають на себе головний обсяг повноважень сучасних обл- і райдержадміністрацій, адміністративні й соціальні послуги передбачено надавати в кожному новоствореному центрі громади, за «обрізними» у функціях адміністраціями (інститут префектур) закріплюються повноваження з контролю за законністю дій органів місцевого самоврядування та координації місцевих представництв центральних органів виконавчої влади; широкі повноваження для громад, які умовно структуровані на три групи; фінансові ресурси для реалізації планів розвитку; соціальні ефекти
2) зміни по системі органів публічної влади, де на базі сьогоднішніх місцевих органів виконавчої влади (обл-, райдержадміністрації) та органів місцевої самоврядування (обл-, райради) планується переформувати повноваження на користь новостворених виконавчих комітетів рад; новостворені громади, очолювані головами громад, у структурі представлені радою та виконкомом ради громади, мають замінити виконкоми міських, сільських і селищних рад.	

Одночасно з реформами має змінитися роль держави в напрямку більшої доброчесності та відповідальності. Сьогодні ці принципи суворого контролю та відповідальності за неналежне використання земельних ресурсів фактично відсутні. Не внесені вони і в проектах законів щодо подальшого реформування місцевого самоврядування.

Розроблений законопроект № 5660, який має надати змогу зробити важливий крок та делегувати повноваження органам місцевого самоврядування розпоряджатися землями державної власності, та одночасно посилити державний контроль за використанням та охороною земель. При чому основним суб'єктом, який буде відповідальний за державний контроль за використанням земельних ресурсів виступає Держгеокадастр. Децентралізація земельних відносин передбачає передачу права розпорядження земля громадам, права власності на землю будуть передані в об'єднані громади Держгеокадастр буде лише здійснювати контроль за використанням землі [12].

Реформа планується на кілька років і впроваджується поетапно. На сьогоднішній день можна виділити такі етапи:

- 15 лютого 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і наприкінці 2016 року вже було утворено перші об'єднані громади [52]. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

- прийнято зміни до Бюджетного і Податкового кодексів;
- підготовлений пакет законопроектів щодо внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації («Про місцеве самоврядування в Україні», «Про префектів», «Про адміністративно-територіальний устрій»);

- створено основу для проведення реформ: затверджено методичку формування спроможних громад, утворено офіси реформ у 24 областях, розроблено перспективні плани в 24 областях (з них 22 вже затверджені облрадами та урядом), створено фінансово-економічні засади розвитку територій, частково реформовано міжбюджетні відносини та податкове право (в рамках децентралізації фінансових ресурсів);

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням принципів:

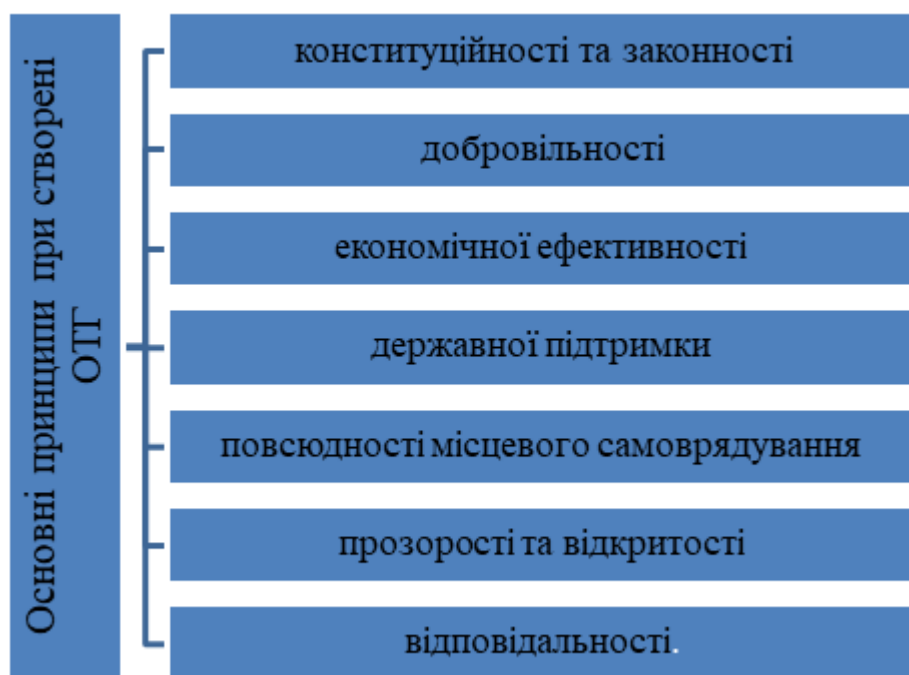


Рис. 2.2 – Основні принципи при створенні ОТГ (побудовано автором на основі [52])

Суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст є суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад.

Територіальна громада, адміністративним центром якої встановлено місто, є міською територіальною громадою, там де адміністративним центром буде селище, – селищною, центром якої є село, – сільською.

Основними умовами при добровільному об'єднанні територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється можна визначити такі:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка б мала свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади повинна мати нерозривні межі, вони визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада розташовуватись в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) коли приймається рішення щодо добровільного об'єднання громад беруться до уваги історичні, етнічні, природні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) доступність та якість надання публічних послуг, в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання.

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

1) сільський, селищний, міський голова;

2) не менш як третя частина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;

3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) самоорганізовані органи населення на відповідній території (за умови представлення ними інтересів не менш як третьої частини членів відповідної територіальної громади).

Для ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад пропозиція повинна містити:

1) перелік територіальних громад, що хочуть об'єднатися, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначений адміністративний центр об'єднаної територіальної громади та її найменування [52].

Одним з головних завдань реформи децентралізації є підвищення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися своїми

землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними. Питання децентралізації повноважень знайшло відображення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333р від 1 квітня 2014 р. [31]. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 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), та 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, а 96% – земельні ресурси в розпорядженні виконавчих органів влади. Цю систему необхідно змінити, передавши основну частину земельних ресурсів у розпорядження саме органам місцевого самоврядування, спроможним територіальним громадам, а іншу частину залишити за державою, а саме 84% земельних ресурсів щоб було в розпорядженні територіальних громад і 16% – Кабінету Міністрів України (землі дна територіального моря; землі під великими та малими річками; землі в зоні відчуження; землі природо-заповідного фонду; землі лісового фонду; землі оборони). Роль держави

передусім полягатиме в забезпеченні контролю над раціональним використанням земельних ресурсів. Нині вже розроблено законопроект, який дасть змогу зробити важливий і давно очікуваний крок – передати повноваження органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності з одночасним посиленням державного контролю над використанням та охороною земель. Передача повноважень Держгеокадастру на місця необхідна через цілу низку причин. У тому числі й тому, що забезпечити стабільний та ефективний розвиток територіальних громад, не надавши їм можливість самостійно розпоряджатися земельними ресурсами, неможливо.

Децентралізація земельних відносин передбачає передачу права розпорядження землями громадам, власність на землі перейде об'єднаним громадам, Держгеокадастр здійснюватиме лише контроль над використанням землі. Новостворені об'єднані громади повинні мати економічні ресурси для свого ефективного розвитку. Крім бюджетних та податкових можливостей, держава передає цим громадам і земельні ресурси.

Можемо визначити особливості передачі земель до розпорядження територіальних громад, 31 січня 2018 року Кабінетом міністрів України було затверджено розпорядження «Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» в такий спосіб уряд проявив ініціативу передачі земель до ОТГ. [63] Передача земель буде проводитись за заявницьким принципом, та в декілька кроків. Ці кроки на рисунку 2.3.

Детальніше цей процес означає, що рада ОТГ на сесії приймає рішення про звернення до Держгеокадастру щодо передачі земель у комунальну власність та подати таку заяву до Держгеокадастру за місцем розташування такої земельної ділянки. Далі здійснюється формування земельних ділянок, що передбачається передати, шляхом інвентаризації земель державної власності. Інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування об'єктів

землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, або що використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням, виявлення та консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення якісних та кількісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру, для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [11].

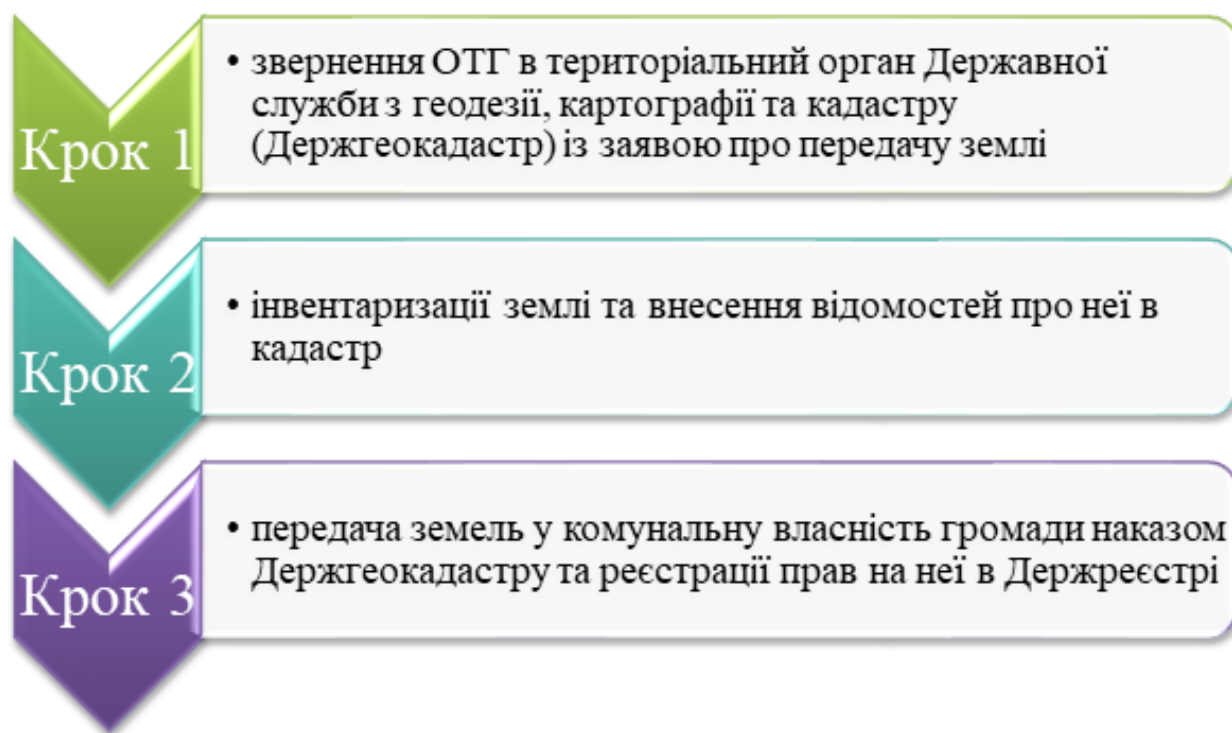


Рис. 2.3 – Механізм передачі земель до ОТГ (розроблено автором на основі [11])

За умови проведення інвентаризації земель розробляється спеціальний вид документації – технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель. Вимоги до такої документації встановлюються статтею 57 Закону України «Про Землеустрій», у випадку коли інвентаризація земель проводиться щодо земель державної чи комунальної власності, така документація

розробляється на замовлення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про інвентаризацію земель. У випадку інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності така документація може бути розроблена на замовлення територіального органу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Варто зазначити, що технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель додатково погоджується територіальним органом Держгеокадастру. За результатами інвентаризації земельна ділянка вноситься до Державного земельного кадастру, для її реєстрації та присвоєння кадастрового номеру, після цього відповідним управлінням Держгеокадастру приймається наказ про передачу такої земельної ділянки до комунальної власності відповідної територіальної громади. Фінішем процесу є підписання акту приймання-передачі між органом Держгеокадастру та органом місцевого самоврядування. З цим документом ОТГ звертається до державного реєстратора речових прав для реєстрації комунальної власності на ці ділянки.

Реформа територіальної організації влади в Україні є надзвичайно відповідальним завданням, яке, незважаючи на свою складність, має бути реалізоване вже найближчим часом. Урахування запропонованих підходів під час формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня за вдосконалення земельного законодавства дасть змогу спростити відповідні адміністративні процедури та мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління територіями та розвитком територіальних громад[11].

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що для повноцінної роботи територіальних громад необхідна передача повноважень з розпорядження земельними ресурсами державної власності але з одночасним посиленням державного контролю над охороною та використанням земель. Децентралізація земельних відносин передбачає передачу права розпорядження землями громадам, власність на землю переходить ОТГ, водночас

повноваження Держгеокадастру мають бути розширені при здійсненні контролю за використанням землі. Новостворені об'єднані громади отримали потужні економічні ресурси для свого ефективного розвитку, водночас, питання ефективного та раціонального користування земельним ресурсом все ще не достатньо врегульоване.

2.2. Аналіз особливостей створення ОТГ та передачі земель до їх розпорядження в Україні

Державна влада в Україні все ще залишається занадто централізованою. Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи це влада що є найближчою до населення. Тому, саме вони повинні бути наділені відповідними повноваженнями та достатніми ресурсами, щоб мати змогу вирішувати всі місцеві проблемні питання та нести відповідальність за це. Передача повноважень та фінансових ресурсів від державної влади місцевим радам в країні - це суть децентралізації, яка розпочалася у 2014 році та базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [21].

Підготовлені концептуальні документи щодо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачали необхідність внесення змін до Конституції України, зокрема щодо формування виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевої державної адміністрації в органи, що мають функції контролю та нагляду, вдосконалення адміністративно-територіального устрою та визнання територіальної громади її базовою одиницею. Оскільки зміни до Конституції не були підтримані, реформа впроваджується в рамках чинного законодавства на основі встановлених законодавчих норм: про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів; прийнято Закон про добровільне об'єднання територіальних громад; про співробітництво територіальних громад; про засади державної регіональної

політики; про розширення повноважень та оптимізацію надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування (реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація фізичних та юридичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав) [30; 52; 53].

В ході проведеної роботи, розроблення перспективних планів створення об'єднаних територіальних громад, удосконалення методичних вказівок щодо формування, інших документів на початок року 2019 створено 870 об'єднані територіальні громади, до складу яких увійшли 3492 колишні місцеві ради. Території об'єднаних громад займають 33,1% площі держави, в них проживає понад 6,5 млн осіб (таблиця 2.2).

Відобразимо графічно Динаміку формування об'єднаних територіальних громад на 01.01.2019 а рис. 2.2.

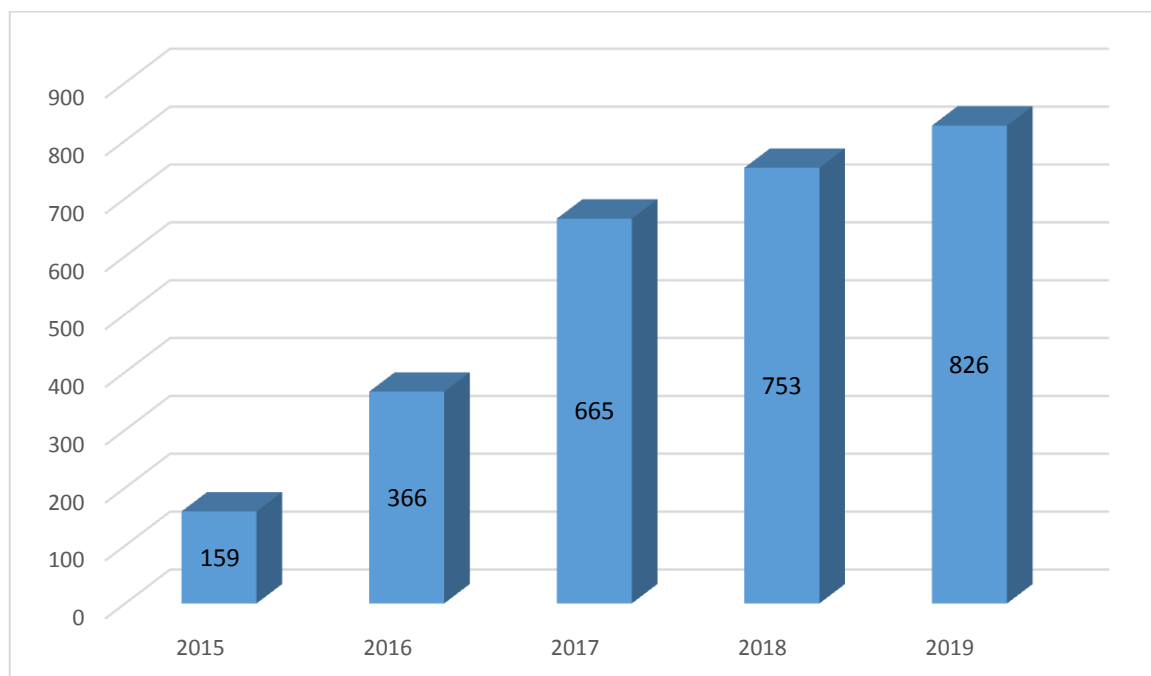


Рис.2.2 – Динаміка формування об'єднаних територіальних громад на 01.01.2019 (побудовано автором за даними [31]).

Місцеві бюджети останніми роками зросли на 123,4 млрд грн (з 68,6 млрд у 2014 році до 192 млрд грн у 2017). На кінець 2017 у Зведеному бюджеті України частка місцевих бюджетів становила 51,2%. Державна підтримка регіонального розвитку та інфраструктури громад за період реформи (2014-2019) зросла з 0,5 до 19,37 млрд грн, або в 39 разів. Реалізується 199 договорів про співробітництво між 826 територіальною громадою [12].

Таблиця 2.2.

Основні параметри об'єднаних територіальних громад (ОТГ) станом на 01.01.2019р. Складено авторами за даними [12].

Область	Кількість ОТГ	Площа ОТГ, км ²		Перспективні плани, затверджені урядом		Кількість населення ОТГ, тис. осіб	
		всього	%	всього	%	всього	%
Вінницька	37	3974	15,2	57	38,0	251,9	16,0
Волинська	50	9173	54,6	74	92,0	297,9	28,7
Дніпропетровська	62	17163	53,8	90	97,6	483,4	15,0
Донецька	17	6382	36,2	39	98,0	284,2	16,7
Житомирська	53	17208	61,1	55	79,5	470,8	38,3
Закарпатська	6	616	4,8	8	0	71,2	5,7
Запорізька	48	16172	59,5	67	97,3	369,8	21,5
Івано-Франківська	30	2498	23,8	58	94,3	228,8	16,6
Київська	16	2614	13,5	29	54,3	154,4	8,8
Кіровоградська	20	3748	18,9	53	99,8	126,9	13,3
Луганська	13	5969	32,3	25	92,6	144,2	24,7
Львівська	40	3854	22,3	72	72,8	297,5	11,8
Миколаївська	32	9982	40,6	40	83,3	227,6	20,0
Одеська	28	9352	28,1	34	30,2	314,2	13,2
Полтавська	45	8027	29,8	54	45,5	285,5	20,2
Рівненська	32	5012	27,6	66	100,0	192,1	16,6
Сумська	31	8972	37,6	53	99,6	242,7	22,2
Тернопільська	49	5477	45,2	40	39,2	336,0	32,0
Харківська	17	4570	18,3	58	98,0	203,1	7,5
Херсонська	28	8214	28,9	49	90,0	201,8	19,3
Хмельницька	45	11373	57,1	53	88,7	475,2	37,3
Черкаська	54	4483	38,2	56	64,3	204,4	16,8
Чернівецька	33	3367	44,6	34	59,5	301,3	33,2
Чернігівська	39	16551	52,9	50	79,2	362,4	35,6
Разом по Україні	826	184754	33,1	1206	75,9	6527,4	18,5

За статистикою Мінрегіону, перспективні плани формування територій громад, що затверджені урядом, покривають 76% території країни. Покриття на 100% мають лише шість областей із 24: Донецька, Луганська, Рівненська, Херсонська, Хмельницька, Чернігівська (у Донецькій і Луганських областях, де немає обласних рад, перспективні плани затверджено обласними адміністраціями). 128 адміністративних районів поки що не беруть участь у процесах об'єднання територіальних громад (найбільша кількість таких районів у Харківській області – 16, Київській – 14, Кіровоградській – 12, Одеській – 11, Закарпатській – 8). Якщо не брати до уваги 25 районів окупованих територій АРК, Донецької та Луганської областей ($490-25=465$), процеси децентралізації влади обходять 27,5% усіх районів країни. Заклики влади до керівництва районів і областей щодо максимальної допомоги процесам створення дієздатних громад не підтримуються. Добровільне об'єднання важко пов'язати з адміністративним вирішенням питання, і в багатьох випадках надія на лідерів, керівників місцевих рад, які об'єднують жителів громади, не спрацьовує.

Позитивний досвід управління та переваги управління великою частиною заможних громад не узагальнені та не пропагуються. Це переважно організаційні та психологічні проблеми. Однак існує багато серйозних основних проблем децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, які не вирішуються, а тому не можуть бути дзеркалом для успіху реформи, що повідомляється. До них належать перелічені на Рис. 2.3.

Відсторонення місцевого самоврядування від впорядкування земельних питань, посилення соціальної напруги серед сільського населення через відсутність місцевого самоврядування віднесено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до головних проблем, що потребують негайного та головне ефективного розв'язання. Незважаючи на те, що комунальна власність на землю була введена Конституцією України ще в 1996 році, до 1 січня 2002 ради розпоряджалися

усіма землями, оскільки не було розділено землі державної та комунальної власності.

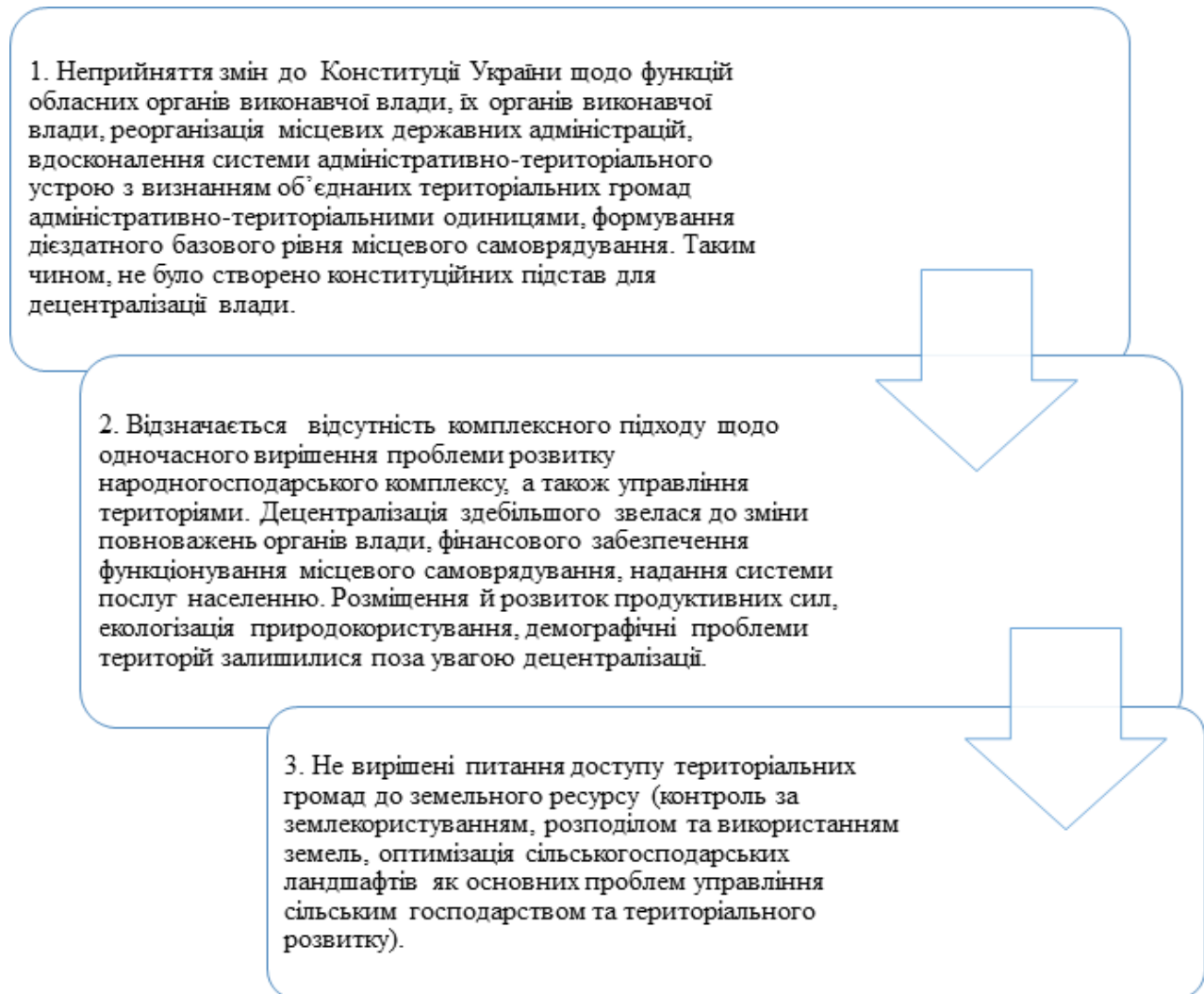


Рис. 2.3 – Основні проблеми децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування (складено автором за [31])

Коли набрав чинності новий Земельний кодекс з 1 січня 2002 року повноваження рад щодо розпорядження землею були обмежені лише територією населених пунктів (поза їх межами розпорядження здійснював уряд та місцеві державні адміністрації). Хоча рішення й було суперечливим, вважалось, що в межах міст і селищ міського типу основна площа земель

повинна бути комунальною власністю, а поза межами населених пунктів – державною (без урахування приватних земель). Питання вилучення земель та їх надання відповідними органами виконавчої влади були погоджені з місцевими радами. Тому органи місцевого самоврядування були залучені до питань землекористування.

Враховуючи те, що з 1 січня 2013 року землі державної та комунальної власності вважаються розмежованими законом, але цих розмежованих земель Державному земельному кадастрі немає (потрібні значні ресурси та час для внесення земель у кадастр), право розпорядження цими «віртуальними комунальними землями» надається місцевим радам після реєстрації похідного права на них (постійне користування, оренда, емфітевзис, суперфіцій тощо). Місцеві ради відсторонено також від ведення Державного земельного кадастру. Так як з 1 січня 2013 року повноваження розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення державної власності передані Держземагентству (Держгеокадастру) що позбавило органи місцевого самоврядування можливості будь-якого впливу щодо врахування інтересів місцевих громад щодо перерозподілу земельного фонду, розвитку соціальної та інженерної інфраструктури за межами населених пунктів.

З 2014 року до Верховної Ради України подано низку законопроектів про передачу територіальним громадам у комунальну власність розпорядження землями за межами населених пунктів або делегування повноважень щодо управління землями державної власності за межами населених пунктів (крім земель природно-заповідного фонду, водного та лісгосподарського призначення, оборони тощо), але жодного законодавчого акту з цих питань не прийнято.

Кабінет Міністрів України ініціював передачу 726 об'єднаним територіальним громадам у комунальну власність 500 тис га земель сільськогосподарського призначення державної власності. На початок липня

2018 року земельні ділянки площею 387,1 тис. га отримала 251 об'єднана громада. За законодавством (ст. 80, 83 Земельного кодексу) суб'єктами права комунальної власності на землю є територіальні громади. Отже, уряд використав процедуру передачі земель державної власності об'єднаним територіальним громадам як заохочувальний захід для добровільного об'єднання територіальних громад. Співвідношення цих дій уряду очевидна.

Звертає на себе увагу й непропорційність переданих у комунальну власність площ до загальної площі земель об'єднаних територіальних громад по областях (всього 18,5 млн га – 33,1% території України) (табл. 2.2). Якщо в середньому по Україні площа переданих у комунальну власність земель становить 387,1 тис. га, тобто 2,1% від загальної площі об'єднаних територіальних громад (табл. 2.3) (аналогічні показники у Харківській, Хмельницькій, Вінницьких областях), то в Полтавській і Дніпропетровській областях ці площі удвічі більші (відповідно 4,15 і 4%). Бажано було б мати по кожній із областей схеми формування земель комунальної власності з тим, щоб цей процес був більш прогнозований, а питома вага земель територіальних громад за межами населених пунктів була свідченням зростанням їх ролі в регулюванні землекористування. У межах населених пунктів у найближчий час також слід завершити реєстрацію земельних ділянок комунальної та державної власності, передати до повноважень об'єднаних територіальних громад ведення окремих питань управління земельно-кадастровим процесом.

Формування об'єднаних територіальних громад триває вже п'ятий рік, однак їх межі в натурі (на місцевості) поки що не встановлювалися і не вносилися до державного земельного кадастру. Чіткі межі кожної територіальної громади необхідні передусім для надання їм права розпорядження земельними ресурсами в межах своєї території, здійснення контрольних функцій щодо землекористування, вирішення проблем плати за землю, екологізації землекористування. До внесення змін у Конституцію

України об'єднані територіальні громади не будуть одиницями адміністративно-територіального устрою, а тому для встановлення (зміни) їх меж за проектами землеустрою необхідно розробити окремий нормативно-правовий акт.

Таблиця 2.3

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність (використано данні [12])

№ з/п	Область	К-ть ОТГ за планом передачі	К-ть ОТГ, які отримали земельні ділянки	Площа земель, га	% кількості ОТГ, які отримали земельні ділянки від запланованих
1	Вінницька	34	10	8665,42	29,4
2	Волинська	40	8	9489,67	20,0
3	Дніпропетровська	56	24	69434,66	42,9
4	Донецька	9	4	10359,90	44,4
5	Житомирська	45	12	13107,85	26,7
6	Закарпатська	6	6	1293,83	100,0
7	Запорізька	36	9	9436,42	25,0
8	Івано-Франківська	20	8	3700,51	40,0
9	Київська	9	4	3952,56	44,4
10	Кіровоградська	13	9	14386,28	69,2
11	Луганська	8	3	3145,95	37,5
12	Львівська	35	10	8447,05	28,6
13	Миколаївська	28	8	19532,79	28,6
14	Одеська	25	9	32466,75	36,0
15	Полтавська	39	17	33774,26	43,6
16	Рівненська	25	7	5586,73	28,0
17	Сумська	28	8	18180,76	28,6
18	Тернопільська	40	17	9244,90	45,0
19	Харківська	12	7	8672,26	58,3
20	Херсонська	26	16	42974,99	61,5
21	Хмельницька	39	17	21884,39	43,6
22	Черкаська	26	14	16976,69	53,8
23	Чернівецька	26	13	3689,12	50,0
24	Чернігівська	37	10	18742,25	27,0
25	Разом по Україні	662	251	387146,01	37,9

Проведення комплексу вишукувальних та землепорядних робіт щодо встановлення меж земель об'єднаних територіальних громад вимагає значних затрат бюджетних коштів, залучення до роботи сертифікованих кваліфікованих спеціалістів. Ми вже витратили безліч часу, на протязі якого інформацію про межі ОТГ слід було б ввести до кадастру. Державний земельний кадастр не може бути актуалізованим, якщо протягом вже майже п'яти років у ньому немає інформації про землі об'єднаних територіальних громад. З метою формування раціональної системи землекористування та землеволодіння, створення екологічно збалансованих ландшафтів, організації територіальних сільськогосподарських і несільськогосподарських підприємств і організацій, екологізації землекористування, наукового обґрунтування можливого перерозподілу земель, охорони земель міст, селищ, сіл, сільськогосподарських територій необхідно розробити схеми землеустрою об'єднаних територіальних громад.

Вказані проблеми землекористування не можуть бути охоплені схемою планування територіальних громад, планами територіальних громад або іншою містобудівною документацією. Державним агентством земельних ресурсів України за наказом від 02.10.2013 року №395 затверджено «Методичні рекомендації щодо розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць». Використання в роботі положень цього документа щодо землеустрою об'єднаних територіальних громад пов'язане з рядом особливостей. Однак обґрунтованість пропозицій щодо раціонального використання й охорони земель, розвитку системи землекористування на основі поєднання державних і громадських інтересів та досягнення високих показників екологічної, економічної та соціальної ефективності є одним з основних завдань і цілей схеми землеустрою. Відмінностями схеми землеустрою територіальної громади від схем землеустрою адміністративного району зазначимо на Рис. 2.4.

- 1) необхідність взаємопов'язаного вирішення питань розвитку населених пунктів на території об'єднаної громади, встановлення меж і можливих їх змін;
- 2) забезпечення обґрунтованості перерозподілу земель не лише за галузевим принципом, а й з метою створення єдиного територіального простору, формування якого може призвести до зміни меж адміністративно-територіальних одиниць на районному рівні, але забезпечить умови для комплексного розвитку відповідної громади та для задоволення потреб її жителів;
- 3) розвиток економіки та системи землекористування у територіальному відношенні повинні здійснюватися на умовах взаємопов'язаності базового рівня із регіональним рівнем, забезпечуючи при цьому внутрішньо-територіальну оптимізацію виробництва кожної конкретної громади;
- 4) формування сільськогосподарських і несільськогосподарських землекористувань повинно підпорядковуватися необхідності реалізації завдань щодо збільшення кількості робочих місць, зростання надходжень коштів до бюджетів громад, вирішення соціальних проблем.

Рис. 2.4 – Відмінностями схеми землеустрою територіальної громади від схем землеустрою адміністративного району (складено за даними [46])

У зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням місцевого самоврядування, зміною адміністративно-територіального устрою країни реалізація земельної політики регулювання земельних відносин, ведення земельного кадастру, охорона земель, землеустрій, контроль за використанням і охороною земель доцільно зосередити у відповідних виконавчих органах об'єднаних територіальних громад і адміністративних районів.

Перелік законотворчих документів, земельно-кадастрових і землевпорядних робіт наведемо в Таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Перелік законотворчих документів, земельно-кадастрових і землевпорядних робіт (складено автором за [39])

1. Законодавчі акти та нормативно-правові документи:	
1)	законодавче вирішення питання щодо передачі об'єднаним територіальним громадам з державної в комунальну власність земель сільськогосподарського призначення та інших категорій за межами населених пунктів (крім земельних ділянок оборони, наукових установ, навчальних закладів тощо);
2)	прийняття законодавчих актів щодо передачі на вирішення виконавчих органів об'єднаних територіальних громад і адміністративних районів питань забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель; контроль за землекористуванням; ведення земельного кадастру на місцевому рівні; організація землеустрою; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) земельних ділянок, що проводяться органами виконавчої влади;
3)	прийняття закону про порядок встановлення (зміни) меж об'єднаних територіальних громад;
4)	розробка Методичних рекомендацій щодо складання схем землеустрою об'єднаних територіальних громад.
2. Земельно-кадастрові роботи:	
1)	виготовлення документації щодо інвентаризації земельних ділянок комунальної та державної власності в населених пунктах і реєстрація прав на ці ділянки в земельному кадастрі;
2)	розроблення схем формування земель комунальної власності за межами населених пунктів в межах кожної об'єднаної територіальної громади;
3)	організація передачі територіальним громадам земель за межами населених пунктів.
3. Землевпорядні роботи:	
1)	організація та виконання комплексу вишукувальних і проектних робіт із землеустрою по встановленню в натурі (на місцевості) меж об'єднаних територіальних громад з внесенням їх до державного земельного кадастру;
2)	розроблення схем землеустрою об'єднаних територіальних громад

Підбиваючи підсумки формування об'єднаних територіальних громад свідчить, що неприйняття змін до Конституції України, некомплексність

реалізації заходів щодо децентралізації влади і зокрема пов'язаних з розвитком народногосподарського комплексу та управління територіями, несвоєчасне вирішення питань щодо подолання відсторонення органів місцевого самоврядування від управління земельними ресурсами в межах своєї юрисдикції негативно впливають на хід формування місцевого самоврядування, стримуючи цей процес. Передача земель у комунальну власність об'єднаних територіальних громад за межами населених пунктів здійснюється за відсутності належної комплексної планувальної землевпорядної документації. Площі земель, що передаються (2-4 % загальної площі територіальних громад), не можуть суттєво впливати на підвищення рівня повноважень територіальних громад щодо розпорядження земельним фондом. Завершення процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, крім внесення відповідних змін до Конституції України, обумовлює прийняття низки нормативно-правових актів (щодо передачі земель у комунальну власність; покладення функцій щодо реалізації державної політики у галузі земельних відносин; ведення земельного кадастру на місцевому рівні; організація землеустрою та контролю за використанням та охороною земель; про встановлення меж об'єднаних територіальних громад). Доцільно організувати проведення земельнокадастрових робіт щодо інвентаризації земельних ділянок державної та комунальної власності в населених пунктах, розроблення схем формування земель комунальної власності за межами населених пунктів і передачу їх територіальним громадам. До невідкладних землевпорядних робіт, що повинні бути виконані, слід віднести встановлення в натурі (на місцевості) меж об'єднаних територіальних громад і розроблення схем їх землеустрою.

2.3. Аналіз управління земельними ресурсами в Полтавській області на прикладі Держгеокадастру

Поняття управління земельними ресурсами широке та різностороннє. Загалом метою управління земельними ресурсами є створення та підтримання функціонування системи земельних відносин та землекористування, що надає можливість найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, що пов'язані з використанням землі.

На сьогодні в умовах розвитку земельного ринку пройшла переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто зростання максимального економічного ефекту, що частіше всього має вигляд збільшення грошових надходжень у бюджет і окупності витрат. Та без соціальної спрямованості мета управління може викликати загострення соціальної ситуації.

Нинішня мета управління земельними ресурсами має бути зорієнтована на максимальному економічному впливі при забезпеченні гарантованого соціального й екологічного рівня. Тому метою землеустрою є створення і забезпечення функціонування системи розвинутих земельних відносин і сталого землекористування, що дасть змогу при забезпеченні достатньо високого рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, соціальної й іншої діяльності формувати умови збереження і відновлення властивостей природного середовища, зокрема землі, отримувати максимум надходжень фінансових засобів у державний і місцевий бюджети.

Під управлінням слід розуміти дію з боку якогось активного чинника стосовно деяких об'єктів або з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління. Ці дії направлені на досягнення певної мети, та бажаного результату.

Метою управління можна визначити наперед певний результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані методи та засоби регулювання соціально-економічного розвитку а також покращення екологічного стану.

Спрямування в досягненні мети завжди спонукають до активізації соціально-економічної та екологічної діяльності.

Управління, що направлене не на розвиток, а на підтримку функціонування керованої системи, слід кваліфікувати як регулювання. У ширшому розумінні регулювання – це процес, який забезпечує необхідні значення змінних, що є істотними у функціонуванні об'єкта управління. Протилежною регулюванню, з його орієнтацією на процес, є організація, яка спрямована на структуру керованої системи і системи загалом. Організація стає необхідним елементом розвитку, а управління розвитком, на відміну від регулювання, завжди є організаційним. Управляти можна тільки системою.

Систему, в якій здійснюються функції управління, називають системою управління. В ній прийнято виділяти дві складові системи: керуючу і керовану. Керуюча система (суб'єкт) здійснює функції управління, а керована є його об'єктом. Коли управління здійснюється свідомо, то керуюча система утворюється суб'єктом управління. Завдання суб'єкта полягає саме в тому, щоб направити розвиток об'єкта у бажаному напрямі через здійснення управлінського впливу. Між керуючою і керованою системами мають бути канали зв'язку. Каналом зв'язку до керуючої системи від керованої передається інформація про стан останньої, а у зворотному напрямі – керуюча інформація (керуючий вплив). Отже, керуюча і керована система поєднуються контуром зворотного зв'язку. Вагомою особливістю соціальних і економічних систем, якими свідомо здійснюють управління, є обов'язкова наявність посередника у цих зв'язках, тобто відсутність автоматизму в їх функціонуванні. Це зумовлює деякі специфічні вимоги до організації систем соціально-економічного управління, визначення його якості, розкриває проблему стимулювання. Керуюча система повинна не лише реєструвати стан об'єкта управління, а й спостерігати за змінами середовища, прогнозувати можливі реакції об'єкта на ці зміни, для вжиття відповідних заходів.

Інформаційна база управління полягає в прогнозуванні розвитку системи стійкого землекористування, що становить науково-аналітичний етап процесу розробки комплексної програми. Прогноз відображає сфери та можливості поставлених реальних цілей та завдань, виявляє напрям розробки і прийняття управлінських рішень, розглядає варіанти активного впливу на об'єктивні фактори перспективного розвитку.

Прогнози мають попередній варіантний характер і не обмежуються програмним періодом. Дані будь якого з прогнозів стають вихідним матеріалом для наступного етапу процесу розробки програми і вибору цілей розвитку в повний програмний період, розробки господарсько-політичної концепції. План прогнозу може розглядатися основною стадією розробки програми. Він формує загальні стратегічні завдання та міститься матеріал, потрібний для розробки конкретних завдань. Будь-яке управління спрямоване на реалізацію низки функцій, серед яких є основною підготовка програм. Без бачення перспективи неможливо здійснювати управлінські дії та приймати управлінські рішення, оскільки уявлення про цілі становлять основу рішень, що приймаються. Модернізація системи управління земельними ресурсами поряд із соціально-економічним розвитком країни є одним з ключових питань політики будь-якої держави. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є вузровою проблемою земельної реформи, що до останнього часу не знайшла остаточного вирішення, і яка, у свою чергу, пов'язана з розв'язанням питання про шляхи економічного та політичного розвитку України. Управління земельними ресурсами пов'язано із земельними відносинами та охоплює увесь спектр суспільних відносин — від соціального до правового, економічного, екологічного й іншого видів управління.

У сучасному українському суспільстві розгорнулися суперечки щодо механізму розвитку земельних відносин: стихійний або свідомий (що регулюється державою). На нашу думку, управління земельними ресурсами – це

систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини (рис. 2.3).



Рис. 2.3 – Складові системи управління (побудовано автором на основі

Цей вплив заснований на пізнанні об’єктивних закономірностей з метою забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни.

Основу системи управління земельними ресурсами складають об’єкт, суб’єкт, предмет, мета, завдання і функції управління.

Об’єкт і предмет управління складаються за результатом багаторічного попереднього періоду. Вид об’єкта і предмет управління тісно пов’язані між собою. Наприклад, управління використанням земельних ділянок з одноповерховою садибною забудовою значною мірою відрізняється від управління земельними ділянками із забудованими багатоповерховими будинками.

Сучасні мета, завдання і функції управління земельними ресурсами формуються українським суспільством за сучасних умов. Об’єктом управління є весь земельний фонд України, адміністративно-територіальної одиниці, земельні угіддя окремих землеволодінь і землекористувачів, що відрізняються за

характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, що не ввійшли в землекористування (землі загального користування).

Предметом управління є процеси організації використання землі, що у межах визначеної території забезпечують усе різноманіття потреб його жителів. Різноманіття потреб приводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають управлінню. До числа таких способів належать:

- здійснення територіальної організації використання землі в межах землекористування, окремих ділянок, масивів, земель;
- інженерне забезпечення процесу використання земель; •
установлення правового статусу;
- установлення напрямків і видів використання землі;
- упровадження економічно й екологічно ефективних технологій використання землі;
- аналіз та оцінка природного й економічного стану земель;
- інші заходи, що впливають на статус і стан земель.

На створення та роботу системи управління, крім об'єкта та предмета, здійснюють вплив мета та завдання управління. При цьому якщо об'єкт і предмет створюються протягом багаторічного попереднього періоду, то мета і завдання формуються суспільством у короткий час. Між першою і другою групами існують тісні зв'язки. Зокрема, мета і завдання формуються з урахуванням стану об'єкта і предмета управління, а вже сформовані мета й завдання під час їхньої реалізації формують об'єкт і предмет управління.

Метою адекватного землеустрою є концентроване вираження потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процес їх використання. Саме користування землею – це і є безпосередній вплив суспільства або окремих його суб'єктів на землю. В цьому випадку в кожного

такого впливу є поставлена мета, зумовлена споживанням конкретних властивостей землі.

Суспільство не в змозі повністю контролювати мету окремих суб'єктів через їх масовість та різноманіття, тому управління цими процесами означає встановлення загальних правил та меж використання землі. Такі межі створюються за допомогою встановлених та законодавчо оформлених (у вигляді правових норм) правил використання – регламентованих земельних відносин і системи землекористування. Ці положення характерні для будь-якого землекористування і є загальними для всієї різноманітності системи земельних ресурсів.

У цілому мета управління земельними ресурсами полягає у створенні та забезпеченні функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби суспільства, які пов'язані з використанням землі.

У конкретний проміжок часу мета може мати виражений акцент – соціальний, екологічний, економічний або їх комбінацію. У доперестроєвний період на території міст і селищ, наприклад, переважав соціальний аспект – проголошувалося максимально можливе задоволення всіх потреб жителів (часто без установаження достатньої їх ефективності). У цей час в умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат. Однак без соціальної спрямованості мета управління може викликати загострення соціальної ситуації. Сьогоднішня мета управління земельними ресурсами має бути зосереджена на максимум економічного ефекту при забезпеченні гарантованого соціального й екологічного рівня.

Тому метою управління земельними ресурсами є створення і забезпечення функціонування системи цивілізованих земельних відносин і сталого

землекористування, що дає змогу при забезпеченні достатньо високого рівня екологічних та соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, суспільної й іншої діяльності формувати умови збереження й відновлення властивостей навколишнього природного середовища, зокрема землі, одержувати максимум надходжень фінансових засобів у державний і місцевий бюджети.

Суб'єкти управління можна розділити на суб'єкти, що здійснюють державне, місцеве та внутрішньогосподарське управління. У свою чергу, державне управління поділяється на відомче (галузеве) та загальне управління.

Загальне державне управління здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції та має територіальний (регіональний) характер. Воно поширюється на всі землі в межах визначеної території (України в цілому, області, адміністративних районів, міста) незалежно від категорії земель і суб'єктів права на земельну ділянку.

Галузеве управління землями, здійснюване міністерствами, комітетами, службами, будується за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надані землі, і не залежить від територіального розміщення земель.

Місьцеве управління здійснюється органами місцевого самоврядування і може мати як загальний, так і спеціальний характер.

Господарське управління землями здійснюють самі власники і користувачі земельних ділянок.

Органом який очолює систему державних органів земельних ресурсів є «Держгеокадастр», він є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в

частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Наведемо основні функції Держгеокадастру рисунок 2.4

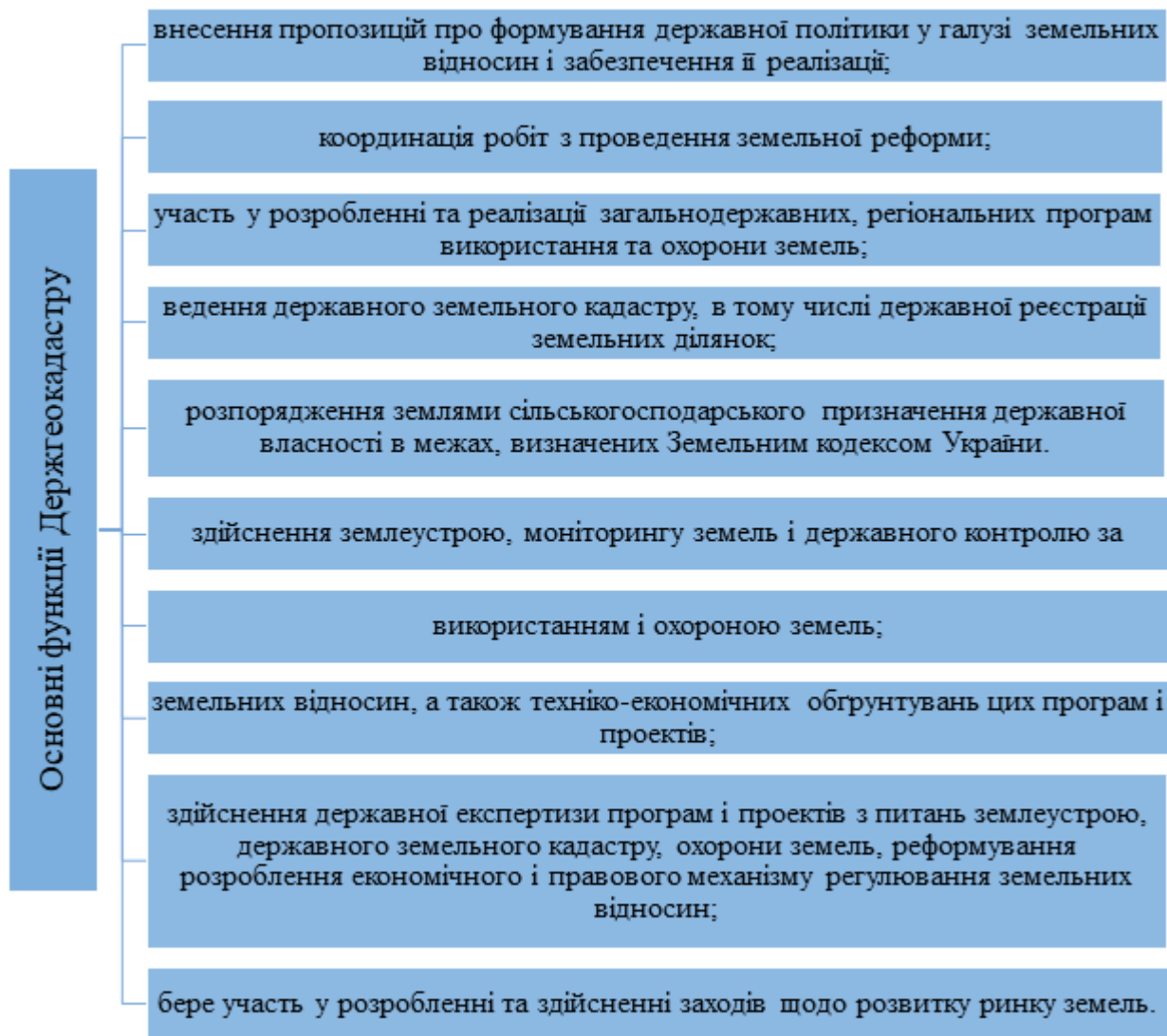


Рис. 2.4 – Основні функції Держгеокадастру (побудовано автором на основі [50])

В Полтавській області всі ці функції виконує територіальний підрозділ Держгеокадастру це Головне управління Держгеокадастру у Полтавській області.

Розглядаючи детальніше основні функції Держгеокадастру, можемо виокремити деякі з них так наприклад функція щодо розпорядження землями

сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів. Саме це повноваження породжує найбільшу кількість нарікань на роботу територіальних органів Держгеокадастру, в тому числі, і Головного управління у Полтавській області. Таке повноваження, отримане з початку 2013 року, не притаманне Держгеокадастру. Вже розпочата робота по передачі цих повноважень на місця, органам місцевого самоврядування. Але на сьогодні саме через органи Держгеокадастру громадяни та юридичні особи можуть отримати у власність чи користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Однак, доки органи Держгеокадастру мають повноваження щодо розпорядження землями, однією з нагальних проблем залишається питання щодо протидії, виявлення та викорінення проявів корупції. Відтак, завданням Держгеокадастру Полтавщини під час здійснення владних повноважень є забезпечення законності передачі кожної земельної ділянки.

Головне управління Держгеокадастру у Полтавській області особливу увагу приділяє питанням відкритості та прозорості своєї діяльності як органу влади. З метою відновлення довіри до структури Головним управлінням розроблено та втілюється ряд заходів, спрямованих на забезпечення відкритості своєї діяльності, виявлення та викорінення проявів корупції. Відповідні доручення надані і керівникам територіальних органів Держгеокадастру у районах/містах області[50].

З початку діяльності функції розпорядження землями, Головне управління станом на 2019 затвердило проектів землеустрою на земельні ділянки загальною площею понад 18 тис. гектарів. Найбільшу кількість земельних ділянок у власність військовослужбовці отримали у Полтавському районі (1 291 – площею майже 1,47 тис. га), Семенівському районі (756 – площею 1,49 тис. га) та Лубенському районі (760 – 1,50 тис. га).

В Полтавській області учасниками АТО та членами родин загиблих військовослужбовців отримано понад 14 тис. дозволів на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

На сайті Держгеокадастру розміщено покрокову схему дій для допомоги учасникам АТО та членам родин загиблих воїнів, котрі бажають отримати земельні ділянки.

Не менш важлива функція Державної служби геодезії та картографії є ведення Державного земельного кадастру. На сьогодні для покращення якості надання адміністративних послуг та отримання інформації про земельні ділянки працює публічна кадастрова карта (рисунк 2.5) яка містить відомості про кордони держави, областей та районів, ортофотоплан всієї території України в цифровому форматі, оглядові карти, карти ґрунтів.

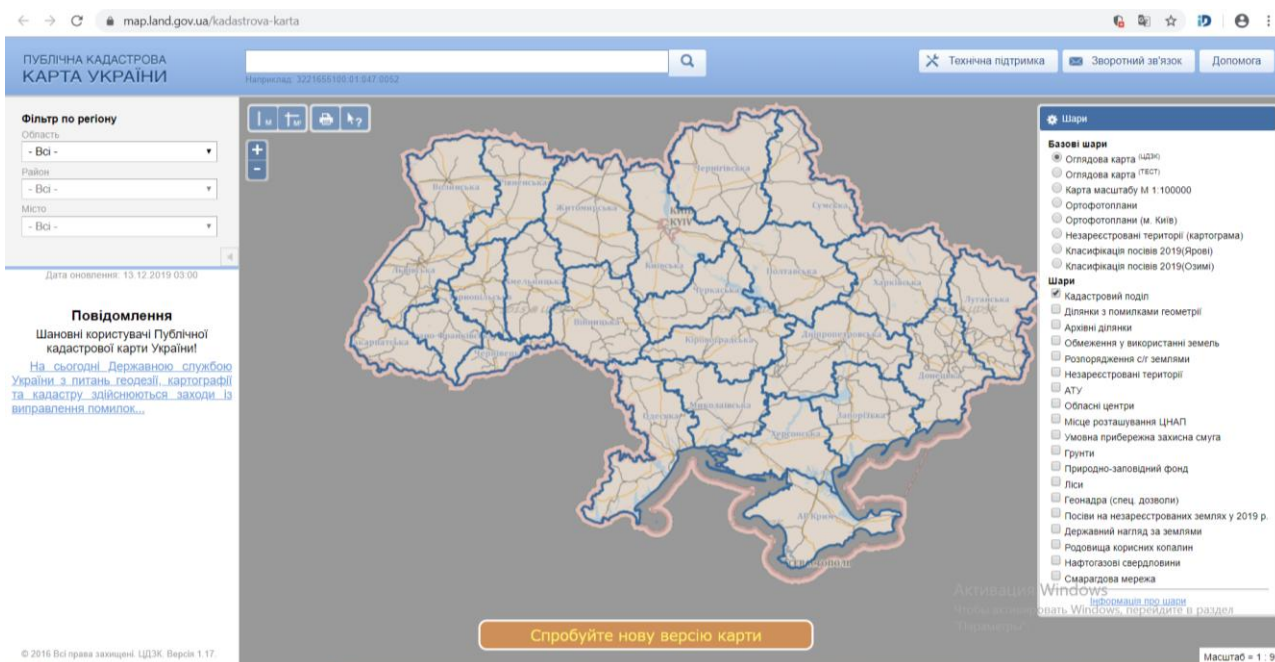


Рис. 2.5 Публічна кадастрова карта (використано дані [11])

Щодо конкретної земельної ділянки доступні відомості про площу, кадастровий номер, цільове призначення, форму власності. Додатково відмічені

місця розташування Центрів надання адміністративних послуг (рисунок 2.6). Через публічну кадастрову карту можна замовити надання відомостей з державного земельного кадастру про земельну ділянку.. а також побачити де є вільна земля.

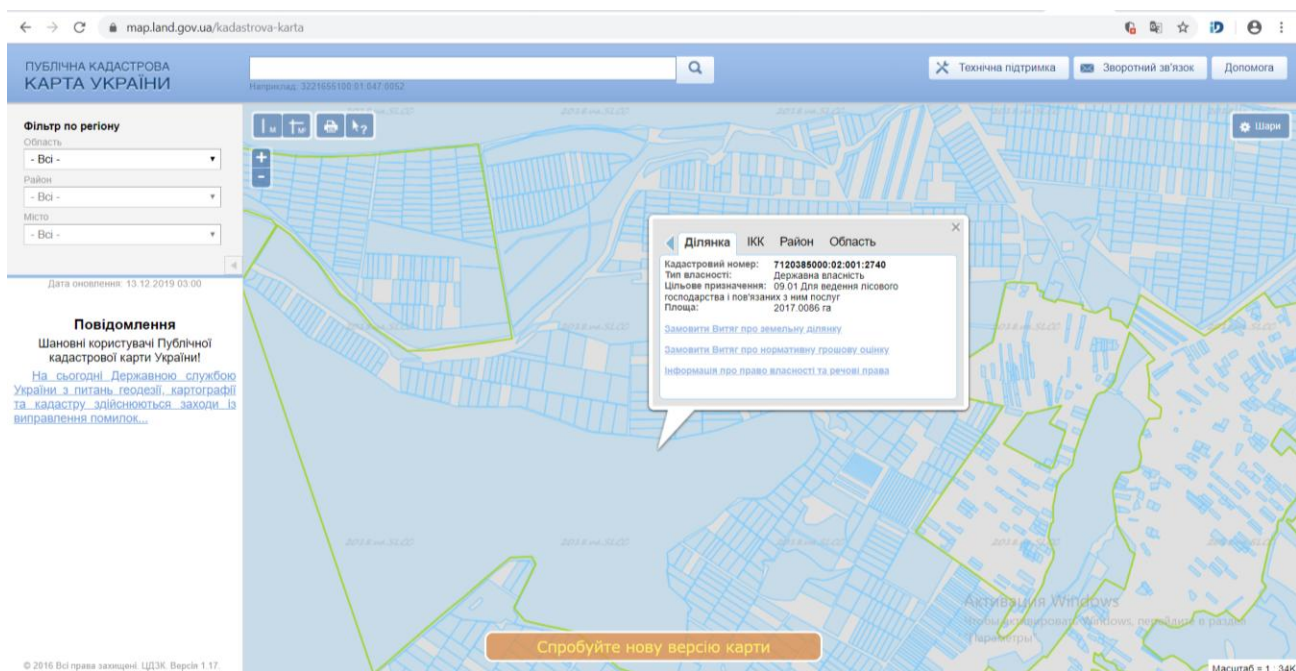


Рис. 2.6 Публічна кадастрова карта (використано дані [11])

На сьогодні з метою виконання Указу Президента України від 22.07.2019 № 542/2019 року «Про заходи щодо протидії рейдерству», перед Держгеокадастром поставлена задача наповнити базу даних Державного земельного кадастру відомостями про земельні ділянки право на які були посвідчені, але відомості про які не внесені до ДЗК. Враховуючи викладене, Головне управління Держгеокадастру у Полтавській області рекомендує власникам та користувачам земельних ділянок усіх форм власності здійснити державну реєстрацію земельних ділянок з метою наповнення відповідними відомостями Державний земельний кадастр для забезпечення належного захисту державною суб'єктів прав власності і господарювання, ефективної

протидії протиправному позбавленню власників прав, створення умов для ведення бізнесу. Окрім цього ведеться наповнення відомостями ДЗК за рахунок реєстрації нових земельних ділянок. До цієї функції Держгеокадастру також можна віднести наповнення відомостей ДЗК земельними ділянками щодо яких проведена інвентаризація адже передача земельних ділянок до розпорядження об'єднаним територіальним громадам є однією з нагальних потреб. Адже вже до кінця 2019 року Держгеокадастр планує завершити інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення державної власності загальною площею 1018,9 тис. га.

Основними етапами цього процесу є топографо-геодезичні роботи, державна реєстрація земельних ділянок у ДЗК та затвердження технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель.

З 2016 року за Постановою кабінету міністрів України № 482 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» внесено зміни до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15, визначено, що Держгеокадастр є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, тобто розпочало свою роботу Управління з контролю за використанням та охороною земель Головного управління Держгеокадастру у Полтавській області. На сьогодні за результатами діяльності інспекції видано понад 400 наказів «Про здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності»

– проведено близько 560 заходів державного контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель

усіх категорій і форм власності, з яких 350 на виконання планів робіт Управління;

– перевірено 1847 рішень (розпоряджень, наказів) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з яких 136 рішень прийняті з порушеннями вимог земельного законодавства.

За результатами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, виявлено 300 порушень вимог земельного законодавства на площі 10586,4553 га.

З метою усунення виявлених порушень вимог земельного законодавства, станом на 30.07.2019 року, Управлінням вжито вичерпних заходів реагування, а саме розглянемо на Рис. 2.7.

Після вжиття Управлінням заходів здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, усунуто 7 порушень вимог земельного законодавства на площі 169,3960 га;

Розглянуто 128 звернень громадян та юридичних осіб, розглянуто 41 лист від органів прокуратури (вимог) та інших правоохоронних органів.

Видано 5 дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельної ділянки, відмовлено у видачі дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) у кількості – 15.

Для забезпечення ефективності здійснення державного контролю начальникам управлінь (відділів) у районах, містах області, необхідно постійно співпрацювати з Управлінням з контролю за використанням та охороною земель.

Начальниками окремих відділів здійснено непрофесійний підбір земельних ділянок для проведення перевірок (Полтавський, Миргородський).

При здійсненні заходів державного контролю було виявлено, що земельна ділянка не використовується взагалі, або використовується без порушень.

Управління з контролю за використанням та охороною земель продовжує роботу по виявленню порушень дотримання норм земельного законодавства та вживає оперативних заходів щодо їх усунення.

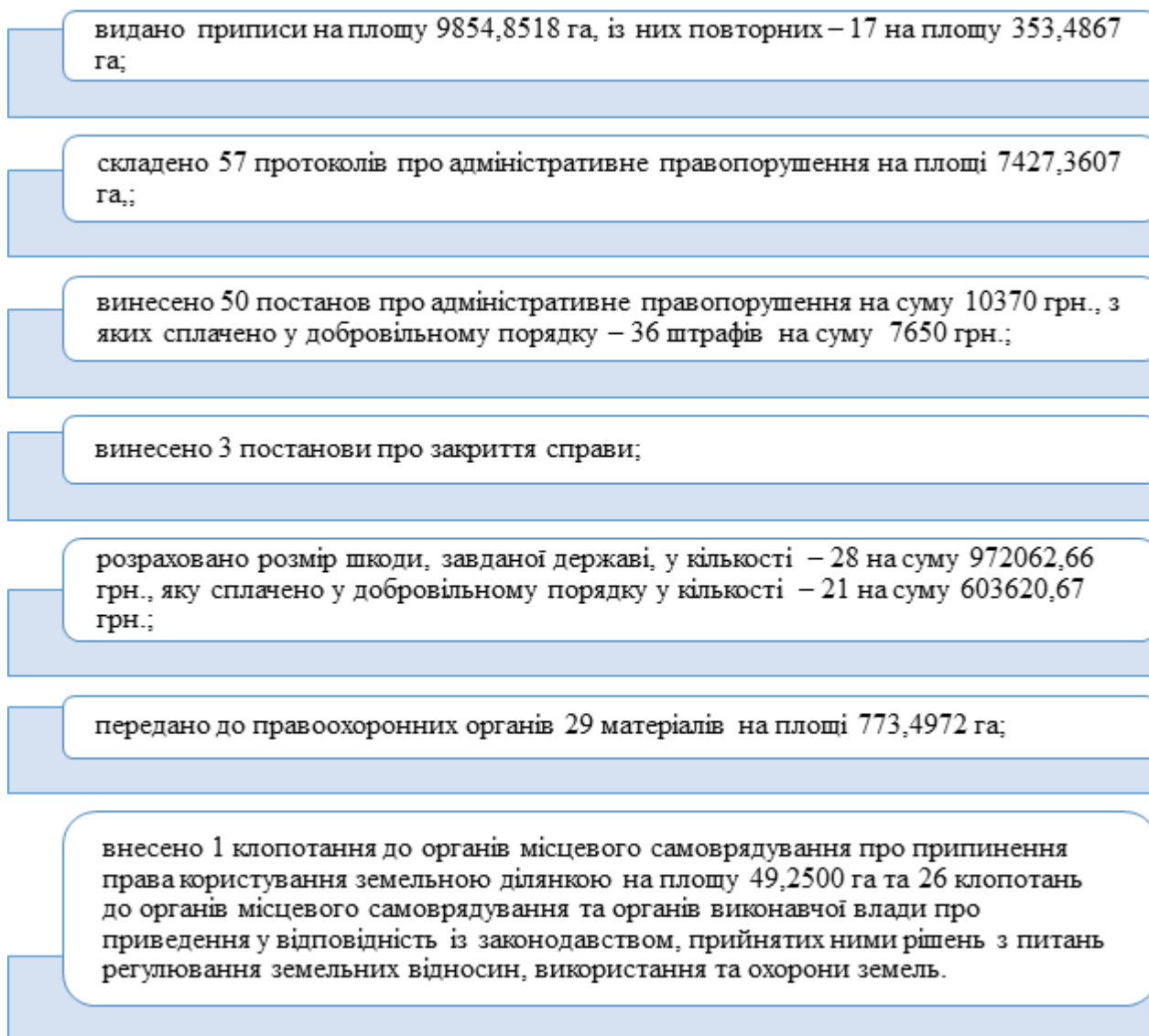


Рис. 2.7 Управлінням вжито заходів щодо порушників раціонального використання землі (використано дані [11])

Отже узагальнюючи вищевикладене процеси управління земельними ресурсами в регіоні пов'язані з відмінностями історичних, соціальних і

економічних умов. Так функціональна система управління земельними ресурсами в конкретному регіоні відрізнятиметься від інших. Але вона завжди базуватиметься на типовій моделі структури головного управління земельними ресурсами. Відповідно до пропозицій щодо вдосконалення функцій та завдань головного управління земельними ресурсами конкретного регіону та типової моделі структури формується проектна організаційна структура в кожному регіоні. У процесі управління земельними ресурсами здійснюється ведення державного земельного кадастру, планування та організація землеустрою та інших функцій. Участь в управлінні земельними ресурсами області з боку єдиної системи державних органів земельних ресурсів здійснюється через фахівців землевпорядників у межах регіонів, міських, селищних та сільських рад, які є штатними співробітниками районних відділів земельних ресурсів. Органи Держгеокадастру чекає попереду суттєве вдосконалення системи та перерозподіл його функцій їх децентралізація. Ліквідація корупційної вертикалі та складових.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

3.1. Адаптація зарубіжного досвіду в системі управління земельними ресурсами

Сьогодні кожна країна світу пододала довгий шлях розвитку земельних відносин, який має свої характерні ознаки та особливості. У процесі переходу до ринкових відносин більшість постсоціалістичних країн здійснили роздержавлення та приватизацію земель, створили нові економічно життєздатні господарські агроформування ринкового типу.

Розглянувши реформування аграрного сектору закордонних країн можна визначити спільні дії всіх країн, що реформували аграрний сектор і земельні відносини, визначено на Рис. 3.1.

Прикладом реформування земельного укладу є східна Німеччина, де реформування проводилось шляхом приватизації за трьома напрямками:

- 1) передача земель держави, які підлягають приватизації в довгострокову оренду;
- 2) придбання орендарями цих земель у власність за пільговою ціною;
- 3) продаж сільськогосподарських угідь за ринковими цінами.

Ефективне використання земель сільськогосподарського призначення вимагає відповідного державного регулювання. Таким чином, у Німеччині проводиться постійний контроль за будь-якими змінами власності або оренди сільськогосподарських земель. Перш за все це спрямовано на запобігання небажаного розподілу земель (не схвалюється зміна цільового призначення сільськогосподарських земель на несільськогосподарські категорії

користування), фрагментації ділянок (жодна ділянка для ведення товарного сільськогосподарського виробництва не повинна бути меншою 1 га) або надмірної зосередженості земельних ділянок (максимальна площа 400-500 га залежно від федеральної землі). Загалом законодавство забороняє зміну цільового призначення земель сільськогосподарського призначення на не-сільськогосподарські угіддя, однак, закон про планування землекористування дає право органам виконавчої влади на виділення земель у певних межах для розміщення громадських споруд, будівництва доріг, тощо [81].

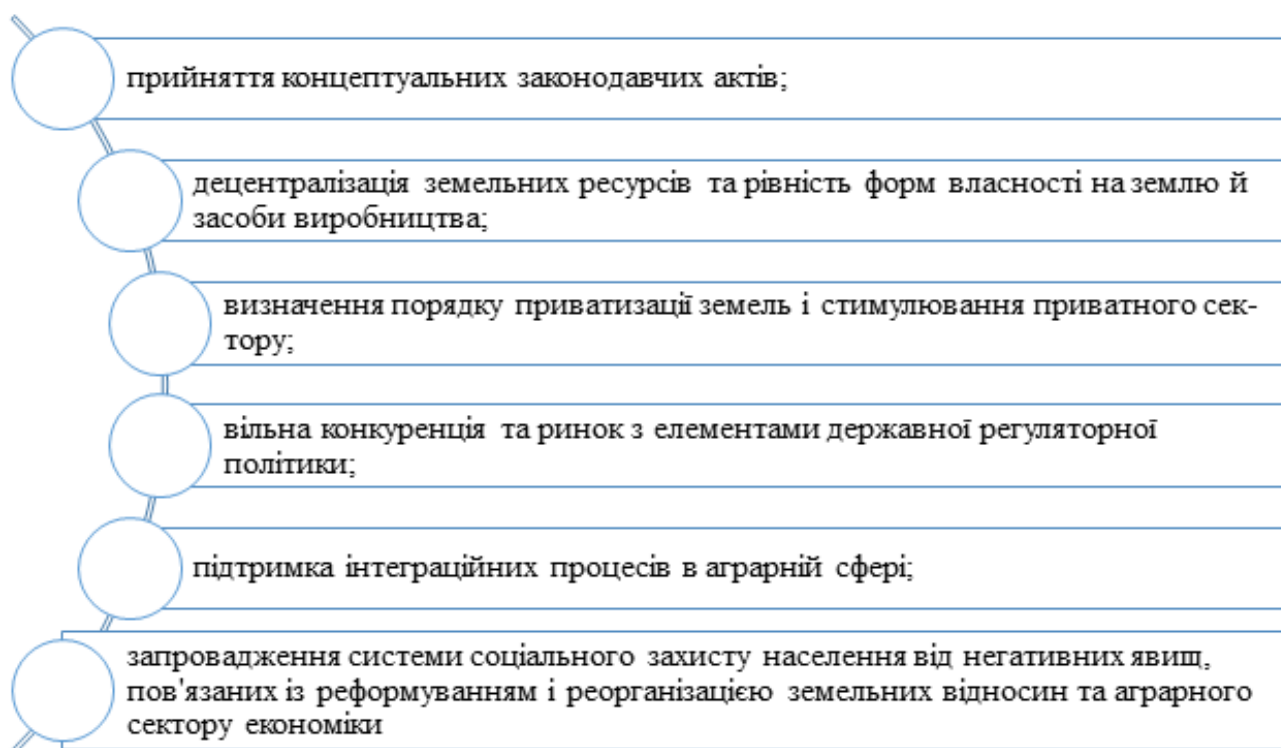


Рис. 3.1 Спільні дії всіх країн, що успішно реформували аграрний сектор
(розроблено автором за [81])

На сьогодні у Німеччині 90% земель сільськогосподарського призначення перебувають у приватній власності. Законодавство країни забороняє дроблення селянських господарств та земельних ділянок при успадкуванні та зміні

власника. Спадщина за фактом смерті спадкодавця землі, вся нерухомість і сільськогосподарський інвентар набувається лише одним із спадкоємців, як правило, старшому в родині, або найбільшою мірою пов'язаного з веденням сільського господарства. Переважне право на придбання земель має спадкоємець, який бажає продовжувати фермерську діяльність, а також власники сусідніх ферм, з метою консолідації своїх землевпорядкувань. Середня вартість земельної ділянки становить 19578 €/га [33].

У Німеччині іпотечні банки надають позики під заставу земельних ділянок та видають боргові зобов'язання. Згідно з чинним законодавством іпотечна позика не може перевищувати 3/5 вартості земельної ділянки, яка заставляється. Кредити надаються на 6, 10, 15, 20 років під 8-9 % річних. Відповідно до Закону «Про іпотечні банки» їх основними функціями є: кредитування під заставу нерухомості, яка розташована на території Німеччини, в розмірі 60 % від її вартості [33].

В Угорщині працюють державні установи для управління земельними відносинами, вони сприяють розвитку сільського господарства. Національний земельний фонд контролює та проводить управління державними земельними ділянками, опікується про екологічне ведення сільськогосподарського виробництва, підтримує розвиток сімейних фермерських господарств і сприяє консолідації земельних ділянок. Фонд також має право відчужувати чи здавати в оренду придбані ним землі особам, які планують вести ефективне товарне сільськогосподарське виробництво, а також викупляє земельні ділянки у громадян, які не мають бажання займатися сільським господарством. Створений для кредитування сільськогосподарських підприємств Сільський кредитний гарантійний фонд передбачає довгострокове кредитування малих та середніх підприємств та здійснює це тільки через відповідні фінансові інститути [33].

Право на придбання земельної ділянки в Угорщині мають особи, що мають відповідну освіту, які пов'язані із сільськогосподарською діяльністю, та

здатні забезпечити збереження й підвищення родючості ґрунтів, охорону земель і проведення необхідних меліорацій. Нині середня вартість земельної ділянки становить 2,5-3,0 тис. €/га.

У країнах Балтії (Литві, Латвії й Естонії) реформування аграрної політики проводилось на початку 1990-х років шляхом реституції - повернення прав власності. У Литві 1991 року було прийнято Закон про земельну реформу, який передбачав два способи придбання земель: відновлення історичного права власності (реституція); купівля земельних ділянок. Відповідно було прийнято ряд законів «Про землю», «Про реєстр нерухомого майна» та ін. Згідно до них фізичні та юридичні особи можуть вільно продавати й купувати земельні ділянки. Першочергове право мають молоді фермери й особи з аграрною освітою [81].

У Польщі створили Агентство сільськогосподарського майна, для проведення земельної реформи, якому передано 4,5 млн га земель, у т.ч. 3,8 млн га сільськогосподарських угідь. Подальший розподіл акумульованих земель Агентство проводило передачею їх місцевим громадам у довічне користування, наданням в оренду та відчуження фізичним особам - фермерам. Після вступу Польщі до ЄС було створено Агенцію сільськогосподарської нерухомості, яка здійснює регулювання ринкового обігу земель (розробку механізмів купівлі-продажу, здійснення моніторингу земельного ринку тощо) [81].

Польща посідає шосте місце в ЄС за виробництвом сільськогосподарської продукції. На сільське господарство припадає близько 4,5 % ВВП країни, що досягає 55 млрд євро. Частина зайнятих в аграрному секторі становить 17,4 % від активного населення країни. Агентством сільськогосподарської нерухомості застосовуються такі форми управління майновими правами як лізинг і оренда, обмін, продаж нерухомості, передача в управління. У 2015 році середня ціна державних земель, що реалізуються Агентством сільськогосподарської нерухомості, становила 7,3 тис. дол./га.

Земельна реформа у Болгарії проведена ще у 1990-х роках. Основними її складовими стала передача земель колективної власності особам, які мали право власності на неї до усупільнення земель. За наслідками реформування близько 98% сільськогосподарських угідь перейшло у власність громадян [81].

В Албанії землю передали безкоштовно у приватну власність членам колишніх сільськогосподарських кооперативів. Проте на початковому етапі її продавати не можна було, а лише здавати в оренду. Нині продаж земель, переданих селянам у приватну власність, - дозволено. Та частина землі, що залишилася в державній власності, подальшому приватизації та розподілу не підлягає, однак вона може бути орендована на строк до 99 років.

Франція являється країною, де офіційно зареєстровано понад 3 млн власників земельних ділянок, більшість з яких це індивідуальні або сімейні господарства. Юридичних осіб, які б володіли землями, дуже мало. У країні працює складна система контролю за ринковим обігом земель. Закон вимагає одержання спеціального дозволу при заключенні будь-яких угод щодо купівлі-продажу земель або передачі їх в оренду [81].

У Франції в 1960 році засноване Агентство з управління землями та розвитку сільських територій (SAFER), для здійснення регулювання земельних відносин, його діяльність контролюється державою. Основними завданнями SAFER є: заохочування молодих фермерів; сприяння розвитку сільської економіки; захист навколишнього природного середовища, ландшафтів і природних ресурсів; [81].

У країні існує складний механізм купівлі-продажу сільськогосподарських земель. Відчужуючи шляхом продажу земельну ділянку, власник зобов'язаний повідомити про це агентство SAFER, якому надається право першочергового її викупу. Однак SAFER не обов'язково має купити цю земельну ділянку, оскільки й власник не зобов'язаний продавати її виключно йому. У такому випадку Агентство може встановити ціну та інші умови продажу. Якщо продавець не

згоден із встановленою ціною, він має право подати позов до суду. Агентство веде перемовини з покупцем і продавцем для досягнення взаємної вигоди. У разі не досягнення спільної згоди, продавцю можуть запропонувати іншого покупця чи переглянути ціну земельної ділянки. SAFER має право викупити ділянку й здавати її в оренду або законсервувати, однак протягом п'яти років воно повинно її продати. Агентство SAFER купує сільськогосподарські землі з тією ціллю, щоб зберегти сімейний тип господарювання, передбачити цілісність земельної ділянки та будівель, що на них розміщені, в окремих випадках для консолідації земельних ділянок, проведення їх меліорації тощо [81].

Цивільний кодекс Франції передбачає можливість вилучення землі (із виплатою середньої ринкової ціни) у власників, з причин коли вони її не обробляють або допустили зниження родючості земель чи використовують всупереч громадським інтересам.

Прикладом країни з найбільш регульованим земельним законодавством є Данія. Перш ніж отримати дозвіл на придбання землі сільськогосподарського призначення у власність, покупець зобов'язаний представити документи, що підтверджують його фінансові, технічні й професійні здібності вести фермерське господарство, обробляти землю, зберігати родючість ґрунту та господарювати на ній не менше восьми років. Особи, які ведуть сільське господарство як на власних землях, так і на орендованих, зобов'язані проживати постійно на даній фермі. Аграрна політика Данії спрямована на перешкоджання концентрації в одних руках занадто великих масивів земель. Закон також встановлює вимоги до розташування земельних ділянок і відстані між ними з метою формування єдиних масивів. Законом дозволяється придбати чи одержати в оренду до трьох ділянок землі за умови, що відстань між ними не перевищує 10 км, та за згоди сусідів на придбання таких земель. Юридичні особи не мають права на купівлю сільськогосподарських угідь, так само як вони не мають права й на оренду. Таке право мають тільки фізичні особи, які вже

вели сільськогосподарське виробництво, беруть на себе зобов'язання безпосередньо займатися сільським господарством протягом тривалого часу та мають відповідну кваліфікацію. Датським законодавством передбачено, що фермер зобов'язаний «належним чином вести сільськогосподарське виробництво», в будь-якому іншому випадку він буде позбавлений права на земельну ділянку [33].

У зарубіжних країнах встановлені обмеження на розмір земельної ділянки для однієї особи. Так наприклад, в Угорщині максимальна площа земельної ділянки становить 300 га для однієї особи; у Литві максимальна площа угідь для фізичних осіб - 300 га, юридичних - 2000 га; у Румунії - 200 га, в Японії - 3 га. У Данії Закон встановлює верхню межу землекористування в 150 га сільськогосподарських угідь. Винятковими можуть бути випадки тільки в тому випадку, якщо фермер зможе довести, що специфіка його виробництва вимагає збільшення земельних площ і ніхто з суміжних селян не заперечуватиме проти цього. У Швейцарії при встановленні раціональних розмірів господарств розроблені нормативи, відповідно до яких мінімальний розмір ферми має забезпечити зайнятість однієї людини не менше як на 75 %, або 2100 годин на рік. Максимальним вважається розмір ділянки, яка забезпечує науково обгрунтований рівень доходів від 2,5 до 3 працівників. Мінімальний розмір ділянки 5-7,5 га встановлено для рівнинних місцевостей.[81].

На сьогодні деякі країни встановили обмеження й щодо площі сільськогосподарських земель, які можуть бути в оренді однієї особи. Так, в Угорщині максимальна площа земель, що може орендуватися однією особою, становить 2500 га, повинна складати не більше 200 га. Для збільшення площі земельної ділянки за рахунок сусідніх земель орендар може подати заяву в префектуру (місцеву адміністрацію) про свої наміри, яка в свою чергу зробить відповідне оголошення. Якщо знайдеться орендар, який має меншу площу земель, то в такому випадку ділянка надається йому. У Швейцарії мінімальний

розмір ділянки повинен забезпечувати зайнятість 1,5 працівника.

Особливостями оренди зарубіжних країн є також те, що в Німеччині угоди щодо продовження терміну дії договору оренди пролонгуються автоматично, але лише на один рік. Проте якщо землекористувач економічно доведе, що скорочення терміну дії договору оренди заподіє йому матеріальної шкоди, цей договір є чинним після закінчення терміну і надалі. В Угорщині передача в оренду земельної ділянки здійснюється через земельні торги. Розмір орендної плати становить 160-200 €.

У Франції, якщо фермер орендує земельну ділянку й хоче її викупити, то він має пріоритет перед родичами власника такої ділянки. Фермер має право передати право оренди своїм дітям. Для власників, які передають землю в оренду на тривалий час, діють податкові пільги. Власник землі може одержати свій наділ після закінчення терміну договору оренди лише у разі декларування ним намірів самостійно займатиметься фермерством. В іншому випадку договір між землевласником та орендарем продовжується автоматично на період усього часу, протягом якого орендар вестиме на цій землі сільськогосподарське виробництво. Термін оренди становить від 12 до 25 років або ж вимірюється працездатним віком орендаря [81].

Основною складовою врегулювання обігу земель є система оподаткування. Так, для встановлення розміру земельного податку в Чехії всі земельні угіддя залежно від ґрунтово-кліматичних умов класифікували на 44 податкові групи за принципом: чим вища група, тим більші податки. При цьому землекористувачі найбільше зацікавлені в господарюванні буде здійснюватися саме на землях кращої якості. У Литві з 2013 року набув чинності Закон про податок на землі сільськогосподарського призначення, який нараховують залежно від рівня родючості земель, прибутку й обсягів виробництва .

Дослідивши управління земельними ресурсами різних країн світу можна

зробити висновок, що вони досягають високих позитивних результатів у сільському господарстві тоді, коли держава здійснює контроль за використанням та обігом сільськогосподарських земель, встановлює обмеження щодо їх продажу й оренди. Узагальнити найпоширеніші інструменти та методи, які здійснює законодавство розвинутих країн світу щодо обігу земель, можна схемою що відображена на рисунку 3.1.

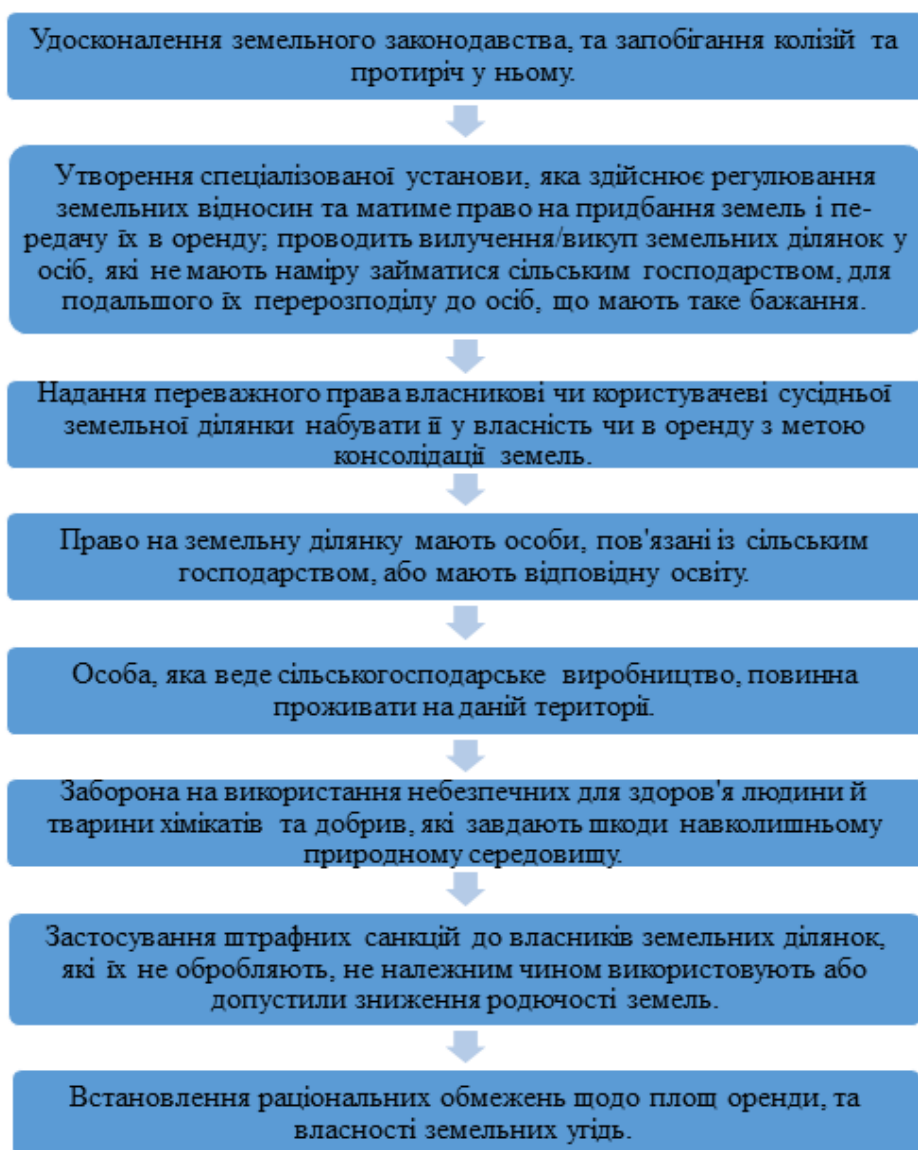


Рис.3.1 Інструменти та методи, які використовує законодавство розвинутих країн світу щодо раціонального обігу земель, та розвитку с-г господарства

(побудовано автором за [33; 81])

За проведеними дослідженнями практики зарубіжних країн доцільно було б запровадити подібні інструменти та методи у практику регулювання земельних відносин, в нашій країні, щоб сприяти формуванню сімейного фермерського господарства на селі та підвищенню рівня сільської зайнятості, а також зростанню доходів сільського населення, забезпеченню продовольчої безпеки та потреб населення у харчових продуктах за прийнятними цінами.

3.2. Напрями удосконалення правового регулювання у сфері земельних ресурсів в умовах децентралізації.

Негативні явища, які існують у сфері земельних відносин (духовно-моральна криза, низька правова свідомість, корупція, забруднення землі, нецивілізоване ставлення до землі та ін.), ми розглядаємо в одному ряду, тому що їх природою є одні й ті самі чинники – фрагментарність державного управління земельною сферою, неврахування специфіки земельних відносин (системоутворюючі особливості землі: сакральні, територіальні, виробничі, мережеві, часові), нереалізованість місії корпусу державної служби та системи місцевого самоврядування.

Україна перебуває у безперервному пошуку удосконалення державної політики у сфері регулювання земельних відносин, запозичуючи зарубіжний досвід з метою вирішення питань, що виникають у даній сфері.

Зазначені аспекти децентралізації повноважень владних органів у сфері земельних відносин відображають принципово різні напрями розвитку земельного законодавства України. Перший з них стосується розвитку законодавства щодо розмежування земель державної і комунальної власності та створення інституту права комунальної власності на землю. Як відомо, з

прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України, яка вперше у земельно-правовій історії нашої держави ввела інститут права комунальної власності на землю як окремий інститут права публічної власності на земельні ресурси, відмінний від права власності держави на землю. Однак, оскільки на момент коли було прийнято Основний Закон країни державна власність на землю була представлена виключно державними землями, то в прийнятому 25 жовтня 2001 р. відповідно до нього Земельному кодексі України необхідно було передбачити розмежування земель державної власності на землі, які залишалися у власності держави, і землі, які передавалися у власність територіальних громад сіл, селищ і міст.

Однак основою розмежування земель державної і комунальної власності стало розуміння територіальної громади у вузькому розумінні – як сукупності жителів певного села, селища чи міста. За такого розуміння територіальної громади її територія зводиться до території певного населеного пункту. Відповідно законодавство України про розмежування земель розвивалося таким чином, що фактично обмежило земельну територію громад як матеріальну основу їх місцевого самоврядування виключно землями в межах населених пунктів. Однозначно, за таких умов у розвитку місцевого самоврядування в Україні ігноруються такі принципи місцевого самоврядування, як принципи повсюдності, спроможності та субсидіарності.

З метою забезпечення проведення децентралізації повноважень органів влади у частині їх повноважень у сфері розпорядження правом власності на землю уявляється необхідним введення у законодавство України правових норм, які б містили визначені критерії віднесення земель до об'єктів права комунальної власності об'єднаних територіальних громад, враховуючи як землю у межах населених пунктів, так і за межами. Зокрема, земельне законодавство має забезпечити пріоритет прав комунальної власності на землю в межах території громади через: а) передачі переважної більшості земель

державної власності, які розташовані на території громади, у комунальну власність територіальної громади; б) встановлення презумпції належності територіальній громаді на праві власності земель, власник яких не встановлений. Крім того, у законодавстві доцільно визначити повноваження щодо здійснення права комунальної власності на землю об'єднаними територіальними громадами як в особі їх рад, так і в особі виконавчих комітетів цих рад. На жаль, дана проблема є до цього часу невирішеною. У Верховній Раді України зареєстровані кілька законопроектів, які передбачають визнання пріоритету права комунальної власності на землі об'єднаних територіальних громад. Проте жоден з них не прийнятий.

Більш складною науково-прикладною проблемою можна назвати забезпечення розвитку земельного законодавства у частині забезпечення децентралізації повноважень органів влади у сфері землекористування та охорони земель. Загалом українські правознавці поділяють думку, що впровадження принципу субсидіарності у правовому статусі місцевого самоврядування передбачає необхідність розширення земельних повноважень органів місцевого самоврядування. Слово латинського походження «субсидіарність» в українському перекладі означає додатковість, другорядність, залишковість. Отже, субсидіарність влади передбачає, що більш високі рівні влади повинні бути додатковими або вторинними щодо вирішення завдань, що виникають на нижчих рівнях влади, тобто на місцевому рівні. Однак вітчизняна земельно-правова наука ще не запропонувала єдиного підходу щодо можливих шляхів такого розширення, про що свідчить хід наукової дискусії на проведеному 22 вересня 2017 р. в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України круглому столі з питань децентралізації влади у сферах аграрного, екологічного, земельного та інших природо-ресурсних галузях права[85].

До основних причин недосконалості законодавства, яке регламентує нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, можемо віднести зазначений на Рис 3.2 перелік.

Підсумовуючи вище сказане, можна зробити наступні висновки про сучасний стан законодавства про землю:

1)значний масив норм чинного Земельного кодексу України та інших законодавчих та підзаконних актів, що повинні регулювати управлінську діяльність у сфері земельних відносин, фактично втратив силу; дію цих норм не скасовано, але вони суперечать чинній Конституції України і не відповідають новим економічним реаліям;

2)більша частина загального масиву чинної нормативної бази складається з підзаконних актів – постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента України, відомчих наказів та інструкцій, характеризується відсутністю ієрархії нормативних актів, системи супідрядності норм та їх взаємодії, що досить часто призводить до ситуацій, коли важливі питання вирішуються на рівні відомчих інструкцій;

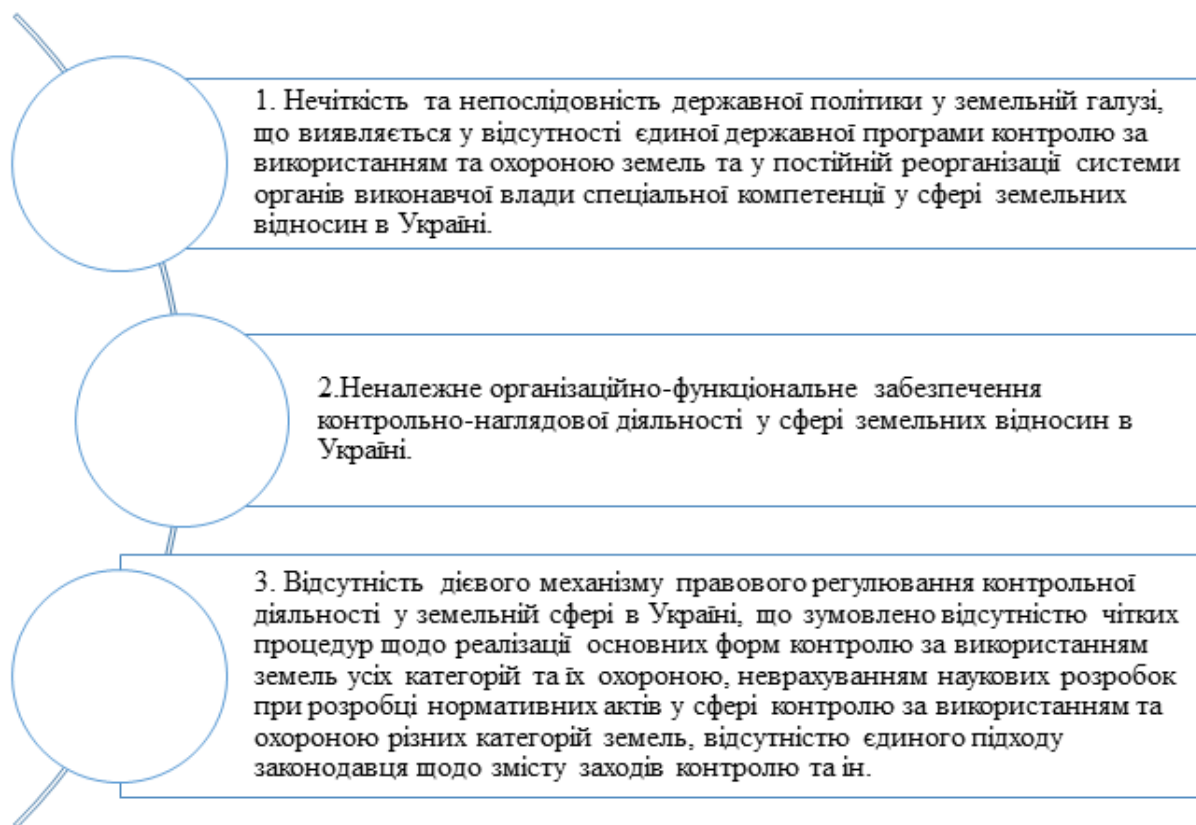


Рис. 3.2 – Причин недосконалості законодавства, яке регламентує нормативно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні (побудовано за даними [31])

3) у співвідношенні актів, виданих за різних етапів розвитку системи нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, не спостерігається належної наступності, у зв'язку з чим спостерігається процес створення багаторівневого, із значними нашаруваннями масиву актів земельного законодавства, досить часто неузгоджених та таких, що суперечать один одному [82];

4) чинне земельне законодавство в частині регулювання процедур контролю за використанням земель усіх категорій та їх охороною не є чітким і послідовним;

5) виникненню численних колізій у законодавстві, що регулює контрольно-наглядову діяльність у земельній сфері, сприяє постійне

ігнорування дотримання вимог юридичної техніки, зокрема, щодо подання разом з проектами законів також і пропозицій стосовно необхідних змін до інших актів чинного законодавства.

Отже, аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють земельні правовідносини в Україні, свідчить, що при всій прогресивності документів, прийнятих в останні роки в даній галузі й спрямованих на її розвиток, норми, які безпосередньо стосуються контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, є розрізненими, суперечливими і не становлять єдиної системи, що значно ускладнює їх реалізацію та суттєво зменшує ефективність їх впливу. Тож новий етап реформування земельних відносин потребує внесення суттєвих змін до цілої низки нормативно-правових актів, у тому числі й щодо регламентації та забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній галузі.

Констатуючи незавершеність формування нормативно-правової бази розвитку земельних відносин, у тому числі й щодо питань забезпечення контрольно-наглядової діяльності у даній галузі, слід підкреслити існуючу на сьогодні значну потребу у кодифікації та гармонізації земельного законодавства. Більшість сучасних науковців підкреслюють недосконалість чинного Земельного кодексу України, відзначаючи серед основних проблем (Рис.3.3), які ускладнюють реалізацію його положень, рамковий характер багатьох правових приписів та наявність значної кількості норм, що мають загальний і декларативний характер.

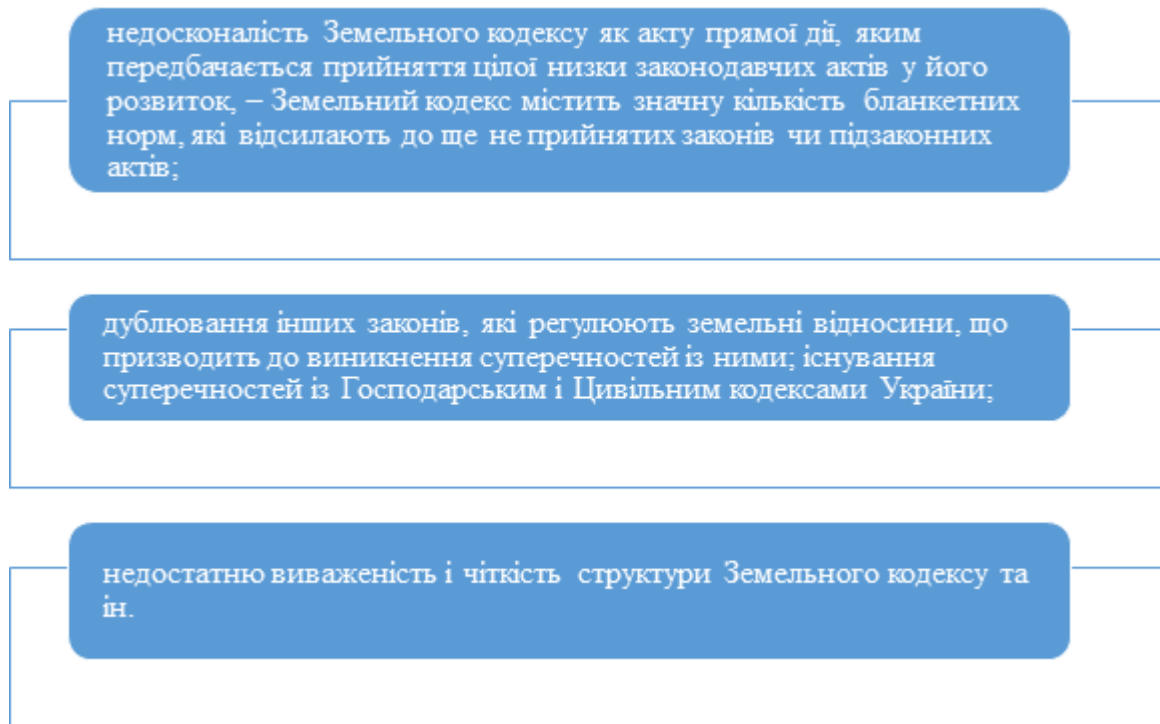


Рис. 3.3 – Основні проблеми що ускладнюють реалізацію положень законодавства (побудовано за матеріалами [86])

Тож вдосконалення земельного законодавства, у тому числі й щодо питань забезпечення контрольної діяльності у сфері земельних відносин, виявляється безпосередньо пов'язаним з розробкою нової редакції Земельного кодексу, що має передбачати:

- систематизацію та консолідацію чинного земельного законодавства шляхом окреслення нормативно-правового масиву, який підлягає кодифікації ;
- виявлення правових норм, що підлягають скасуванню або перегляду, виявлення прогалин у правовому регулюванні, усунення розбіжностей та суперечностей (колізій) між окремими правовими актами;
- гармонізацію правових приписів законодавства України із законодавством Європейського Союзу, зокрема, у питаннях правової охорони власності, захисту навколишнього середовища, ведення земельного кадастру,

участі громадськості у контролі за використанням та охороною земель в Україні та ін.

На нашу думку, основними напрямками такого розширення зазначені на Рис. 3.4.

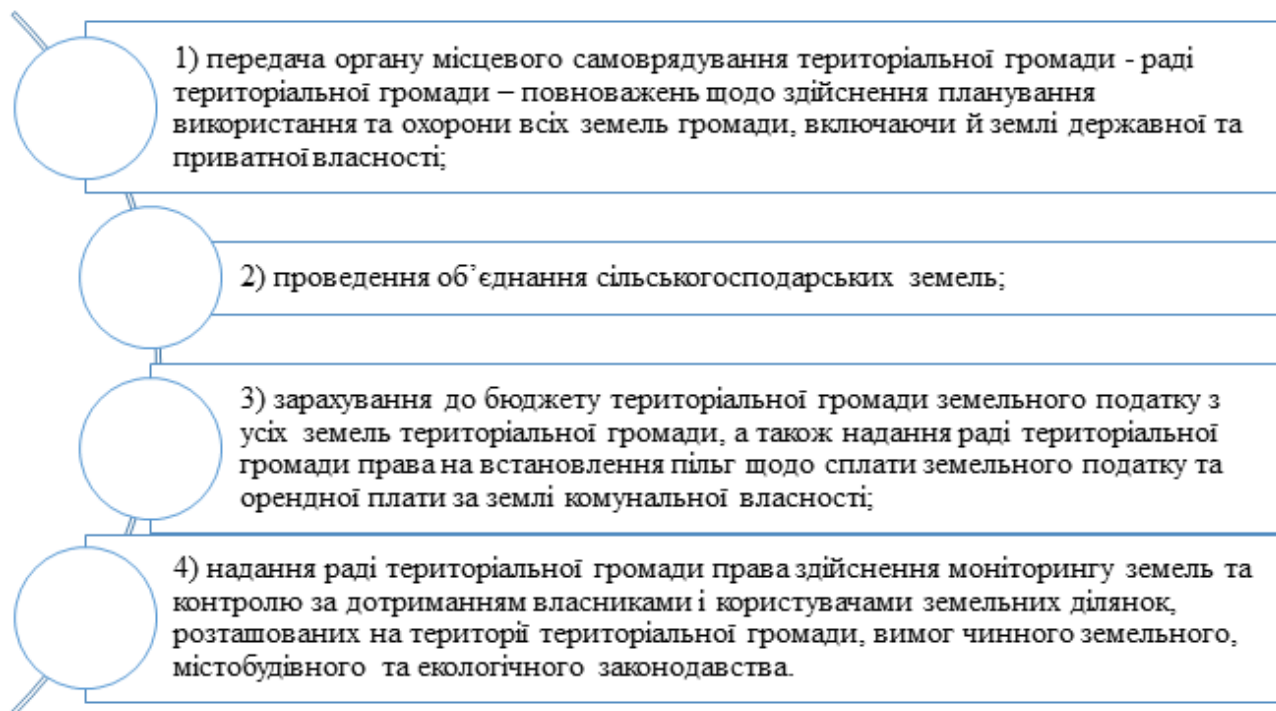


Рис. 3.4 – Основні напрями розширення управління земельними ресурсами ОТГ (побудовано за матеріалами [15])

Таким чином, проведення децентралізації влади з передачею значного обсягу владних повноважень у сфері регулювання земельних відносин територіальним громадам як основній ланці місцевого самоврядування детермінує необхідність суттєвого оновлення інституту права власності на землю.

При цьому, удосконалюючи земельне законодавство України на засадах децентралізації владних повноважень, законодавець має виходити з того, що в силу вагомої цінності та дефіцитності такого ресурсу як земля здійснення повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами є потенційно корупціогенною управлінською функцією. Як свідчить сучасна практика, саме у

сфері земельних відносин рівень корупційних відхилень від вимог правових норм є найвищим у нашій країні. Всі найгучніші корупційні скандали останнього часу пов'язані саме з розпорядженням землею. У зв'язку з цим здійснюючи децентралізацію владних повноважень у сфері земельних відносин завжди існує ризик «переміщення» корупції пов'язаної і земельними махінаціями, з центру на місцевий рівень. Адже сама по собі децентралізація земельних повноважень містить певні ознаки їх монополізації. Так, якщо до проведення такої децентралізації розпорядження землями за межами населених пунктів здійснюють сім органів державної влади та органи місцевого самоврядування, то після її проведення більшість земельних повноважень будуть зосереджені на рівні рад об'єднаних територіальних громад. Тому вважаємо, що передача владних повноважень у сфері відносин від органів державної влади до рад об'єднаних територіальних громад має супроводжуватися формуванням системи ефективних правових антикорупційних запобіжників.

По-перше, до законодавства мають бути введені правові норми, які мінімізували б можливий негативний вплив людського фактора на процес розпорядження землями. Одним зі способів зменшення такого впливу є запровадження безконтактного надання адміністративних земельних послуг, що виключає прямий контакт між заявником та посадовою особою органів земельних ресурсів, що надає інформаційні довідки або ж приймає рішення щодо поданого заявником клопотання. Як відомо, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є розпорядником великого обсягу інформації у сфері земельних відносин. Так, значну кількість правочинів громадяни можуть вчиняти з використанням відомостей, які надаються цим органом влади. До них належать відомості з Державного земельного кадастру, відомості про оцінку земель тощо. Загалом Держгеокадастр надає 16 адміністративних послуг що відносяться до

земельних питань. Отож у зв'язку з цим одним із важливих напрямів реформування правового статусу Держгеокадастру має стати забезпечення можливості того, щоб зацікавлені особи могли отримати всі адміністративні земельні послуги в електронному форматі за допомогою мережі Інтернету.

Також існує потреба у розширенні сфери правового регулювання електронних земельних торгів, проведення яких мінімізує використання людського чинника. Адже на даному етапі для участі в земельному аукціоні законодавство вимагає від його потенційних учасників заповнення великої кількості паперів та фізичної присутності на земельних торгах. Пов'язані з цими діями контакти учасників земельних аукціонів з посадовцями органів влади та їх представниками доволі часто використовуються для нав'язування корупційних умов майбутнім їх «переможцям». Тому з метою унеможливлення застосування корупційних схем розподілу земель на земельних аукціонах уявляється необхідним вдосконалення правового механізму їх проведення з використанням електронних сервісів, що дає можливість проведення земельних аукціонів на засадах дистанційності та екстериторіальності. Крім того, уявляється доцільним підвищити рівень прозорості організації земельних аукціонів з завчасною публікацією відомостей про земельні ділянки державної і комунальної власності, а також земельні ділянки приватної власності, що виставляються на земельні торги за рішенням органів влади чи судів[49]. Нарешті, по завершенню земельного аукціону в обов'язковому порядку має публікуватися інформація про їх переможців та суми коштів, за які відчужені земельні ділянки на таких торгах.

По-друге, процес децентралізації владних повноважень у сфері земельних відносин не повинен, на нашу думку, передбачати тотальну передачу владних повноважень органів державної влади радам об'єднаних територіальних громад. Справді, місцеві громади загалом краще вирішують питання місцевого життя, ніж органи влади регіонального та національного рівнів. Однак доволі часто

вони не повною мірою дотримуються загальнонаціональних інтересів. Як зазначається у пункті 10 Ванкуверської декларації щодо людських поселень 1976 р., земля є фундаментальним елементом поселень людей. Кожна держава має право вжити заходів щодо поширення державного контролю на користування, володіння, розпорядження та охорону земель. Кожна держава має право планувати та регулювати використання земель як один із своїх найбільш важливих ресурсів таким чином, щоб зростання міських і сільських поселень базувався на всебічному плані використання земель. Безперечно, об'єктом такого контролю з боку держави мають бути і землі, розташовані поза населеними пунктами. Тому процес децентралізації владних повноважень не повинен поширюватися на контрольні функції органів державної влади у сфері земельних відносин. Доцільніше буде, що функція здійснення контролю за використанням та охороною земель залишиться ключовою державною функцією і буде здійснюватися органами державної влади. В такому разі такі органи доцільно наділити значними контрольними повноваженнями, зокрема, правом призупиняти рішення рад об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин, які суперечать нормам національного законодавства, та звертатися до суду з вимогою про їх скасування. Беззаперечно, місцеві громади повинні мати право здійснювати самоврядний (комунальний) контроль за використанням земель в межах своїх територій, який, в цілому, не може замінити собою контрольну функцію держави у розвитку земельних відносин.

По-третє, напередодні назрілого й довгоочікуваного скасування земельного мораторію та відкриття ринку сільськогосподарських земель слід вжити заходів щодо посилення захисту прав на землю і законних інтересів Українських громадян та дрібних агровиробників, зокрема, сімейних та інших фермерських господарств, у тому числі як і учасників земельного ринку. В зв'язку з цим видається правильним, та доцільним запровадження інституту державного земельного омбудсмена як спеціалізованого захисника земельних

прав та законних інтересів найбільш уразливих верств населення, найбільше це стосується сільського[15].

По-четверте, також до заходів з децентралізації повноважень органів державної влади доцільно залучити і трансформацію права постійного користування землею державними і комунальними підприємствами у право, яке являється об'єктом ринкового обігу. Таким правом може бути право господарського відання землею або інше право, в рамках якого частина повноважень органу влади як представника власника певної ділянки буде передана суб'єкту цього права. Безперечно, об'єктом такої передачі можуть бути не всі повноваження щодо розпорядження землею, а лише деяка частина з них, а саме повноваження щодо розпорядження земельною ділянкою, які не матимуть юридичного наслідку відчуження земельної ділянки з вилученням її з власності держави чи територіальної громади. В той час комунальна юридична особа чи державна отримає можливість обмеженого розпорядження земельною ділянкою для вирішення ряду господарських питань своєї діяльності, які потребуватимуть співпраці з іншими юридичними особами на засадах спільної діяльності, публічно-приватного партнерства тощо. Таким чином, трансформація права постійного користування землею державних і комунальних підприємств у право, яке є об'єктом ринкового обігу, сприятиме децентралізації здійснення цього права його суб'єктами – відповідними юридичними особами – без участі органів влади.

Так, пріоритетними завданнями на шляху реформування нормативно-правової бази регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні наразі є реалізація низки заходів щодо виконання Концепції

Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., положень Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. [76].

Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що спрямовані на вдосконалення контролю у земельній сфері і, зокрема, передбачають прийняття низки нових та внесення змін до чинних нормативних актів щодо спрощення процедур та скорочення строків оформлення прав користування і продажу земель, зменшення кількості документів дозвільного характеру у земельній сфері, забезпечення вільного доступу до інформації про [37] земельні ділянки, ліквідацію корупційної складової в адмініструванні податків, у тому числі в усіх видах плати за земельні ділянки, законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, виключення із законодавства норм, що надають можливість набувати право оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності на неконкурентних засадах, посилення відповідальності сторін договору оренди землі за невиконання умов договору оренди, тощо; а також, відповідно до загальної тенденції децентралізації державної влади в Україні, прийняття та реалізацію Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» з метою посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форми власності, усунення дублювання функцій та скорочення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який здійснюватиме такий контроль, та надання йому більш широких повноважень та ін. Таким чином, зміст нового етапу розвитку національного законодавства, що регулює контрольну-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, мають складати такі питання наведено на Рис.3.5.

Отже, на сучасному етапі становлення земельних відносин для удосконалення державної політики щодо регулювання земельних відносин в

Україні запропоновані автором шляхи удосконалення нормативно-правової бази у даній сфері сприятимуть ефективному удосконаленню земельних відносин.

– перегляду та оновлення нормативно-правової бази шляхом скасування старих норм, що не відповідають нормам чинних законів та сучасному стану розвитку контрольної діяльності у сфері земельних відносин, усунення суперечностей (колізій), посилення законопроектної діяльності щодо забезпечення контролю у сфері земельних відносин;

– систематизації та узгодження нормативних актів, що регламентують контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин на усіх рівнях;

– вдосконалення норм чинного законодавства, що регулюють питання реалізації процедур контролю у сфері земельних відносин;

– розвитку нормативно-правової бази у частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства;

– законодавчого розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами і здійснення контролю у сфері земельних відносин;

– гармонізації національної законодавчої бази щодо забезпечення контрольню-наглядової діяльності у сфері земельних відносин із стандартами Європейського Союзу;

– законодавчого забезпечення створення та функціонування координаційних органів щодо здійснення контролю за використанням і охороною земель в Україні та ін.

Рис. 3.5 – Питання нового змісту розвитку національного законодавства, що регулює контрольню-наглядову діяльність у сфері земельних відносин
(побудовано за матеріалами [25])

Таким чином, вдосконалення правового регулювання земельних відносин на засадах децентралізації влади створить передумови для нового етапу в розвитку земельного законодавства України – проведення його нової кодифікації. Однак розпочинати роботи з розробки проекту нового Земельного кодексу України будуть можливі лише після завершення формування об'єднаних територіальних громад по всій території України.

3.3. Удосконалення управління земельними ресурсами ОТГ

На нинішньому етапі державотворення в Україні відбувається вдосконалення системи державного управління, так зокрема місцевого самоврядування, покращення стандартів місцевого самоврядування, забезпечення його повсюдності, забезпечення потенціалу територіальних громад. Усі задекларовані напрями реформування, які є пріоритетними для держави в ключових програмних документах: Програмі розвитку України “Стратегія2020”, Коаліційній угоді та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 294 від 14 квітня 2016.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють проведення децентралізації повноважень, ресурсів та повноважень під час створення ОТГ, є Конституція України, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, закони України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін. У контексті децентралізації було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Але незважаючи на те, що нормативне регулювання створення й функціонування ОТГ знаходиться на достатньому рівні, у законодавстві відсутнє саме поняття “об’єднана територіальна громада”, що є суттєво необхідним для встановлення статусу об’єднаної громади та змісту її повноважень. Також значним для розуміння природи ОТГ постає питання про те, чи є ОТГ адміністративно-територіальною одиницею. Відповідно до ч. 1 ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [30]. А отже, у виключному переліку адміністративно-територіальних одиниць в Україні ОТГ не включено, хоча, за формальними ознаками, саме такий статус вона сьогодні і має.

Сьогодні окрім Конституції України, єдиним нормативно-правовим актом з цього приводу є Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене ще Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х. Спеціального закону, який би врегулював питання адміністративно-територіального устрою, перш за все з позицій визначення сутності поняття “адміністративно-територіальна одиниця”, її видів, критеріїв формування, статусу в Україні все ще немає. З 22 лютого 2018 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, який має замінити вищеназване Положення. Цим законопроектом адміністративно-територіальна одиниця визначається як “частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування”. При цьому громада визначається як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, склад якої складатиме один або декілька населених пунктів, і нічого не зазначається про об’єднані територіальні громади, хоча процес формування їх по всій країні ще не завершено, що означає одночасне функціонування двох понятійних категорій: “громада” та “об’єднана територіальна громада”.

Досліджені в роботі особливості ОТГ вказують на те що вона є адміністративно-територіальною одиницею, але також при цьому в разі об’єднанні територіальної громади статус населених пунктів, що увійшли до складу об’єднаної громади міст, сіл, селищ, не змінюється. Тобто на даний момент ОТГ є ще однією територіальною ланкою, певною мірою – аналогом району.

Питання щодо передачі земель за межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ за останні кілька років активно обговорювалось як у наукових, так і в політичних колах, однак нормативне регулювання цього

питання поки що є недосконалим – попри велику кількість законопроектів, закону, який би комплексно врегулював це питання, досі не прийнято, хоча безперечно певні позитивні зрушення є в регламентації процесу децентралізації управління земельними ресурсами. Так, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 60-р від 31 січня 2018 р., з 1 лютого 2018 р. процес передачі розпочато земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, переходять у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад, окрім тих ділянок, які не може бути передано в комунальну власність. Таке державне рішення є надзвичайним стимулом для об'єднання громад та шансом для вже створених ОТГ вагомо наповнити бюджет та ефективніше здійснювати управління в межах громади.

В 2020 році наукова спільнота та практики публічного управління мали можливість проаналізувати і інший проект закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Положення вказаного проекту безперечно на сьогодні мають надважливе значення в контексті земельних відносин.

На сучасному етапі децентралізації інтенсивно здійснюється передача земель в ОТГ, а саме земель сільськогосподарського призначення, так однією з нагальних потреб є зупинення процесу деградації ґрунту. Тому, насамперед відповідним органам влади потрібно розробити і реалізувати комплекс правових, організаційних, еколого-економічних та інших заходів, щоб зупинити процеси деградації ґрунтів, розробити стійку науково обґрунтовану систему землекористування та підвищити рівень ефективності охорони та використання земель. Одним із важливих шляхів, є побудова моделі управління земельними ресурсами, на основі цієї моделі можливо розробити програму розвитку земельних відносин на перспективу. Моделювання забезпечує цілісний підхід до вивчення предмета чи явища, що, у свою чергу, дає можливість розробити систему цілісного управлінського впливу [5].

Ще з перших років незалежності України, питанням охорони земель, особливо сільськогосподарського використання, стало приділятися чимраз менше уваги з боку держави, а сільськогосподарські товаровиробники майже припинили вживати заходи з охорони ґрунтів. Для того щоб виправити цю ситуацію, необхідно на законодавчому рівні побудувати механізм вилучення земель, які використовуються незадовільно їх орендарями [15]. Аналіз ведення господарської діяльності сучасними агрогосподарствами, особливо крупними агроформуваннями, показує що у більшості господарств основним документом їх діяльності є бізнес-план, а питання охорони чи раціонального використання земель відсувається на другий план або і взагалі не береться до уваги, орендарями не розробляються проекти землеустрою щодо організації використання земель.

Ефективність землеустрою особливо цінних земель проявляється, перш за все у можливості класифікації та зонування земель різної якості, що надають змогу малопродуктивні — вилучити для несільськогосподарських цілей, високопродуктивні — залишити в сільськогосподарському обігу. Так, вилучаючи малопродуктивні угіддя і заповнюючи їх вилучення освоєнням родючих, але не раціонально використовуваних земель, ми отримуємо збільшення врожайності дякуючи покращенню родючості земель, збільшенню виручки сільськогосподарських підприємств [15]. Сучасне суспільство починає усвідомлювати, що стан економічного розвитку країни безпосередньо залежить від здатності та головної зацікавленості громад займатися розвитком саме своєї території. Територіальні громади мають перетворитись із об'єкта управління на суб'єкт управління та самостійно моделювати рівень своєї спроможності. Все це потребує реформування територіальної організації влади в Україні і термінового удосконалення, відповідно до територіальної реформи, управління земельними ресурсами.

З дослідження управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад можемо виділити ряд проблем, відобразимо їх на їх на рисунку 3.3.

На сьогодні у державі швидкими темпами відбувається об'єднання територіальних громад, що стає надзвичайно відповідальним завданням, поставленим перед органами місцевого самоврядування, що планується здійснити найближчим часом. Попри це, успішною ця адмінреформа буде лише тоді, коли зміст управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад буде відповідати зацікавленості самих територіальних громад, а земельні перетворення відбуватимуться в площині обов'язкових економічних обґрунтувань. Це спонукає до обов'язкової створення і виконання цільових державних програм щодо інвентаризації, оцінки екологічного стану сільськогосподарських угідь та розробки проектів землеустрою для кожного, окремого агроформування [17].

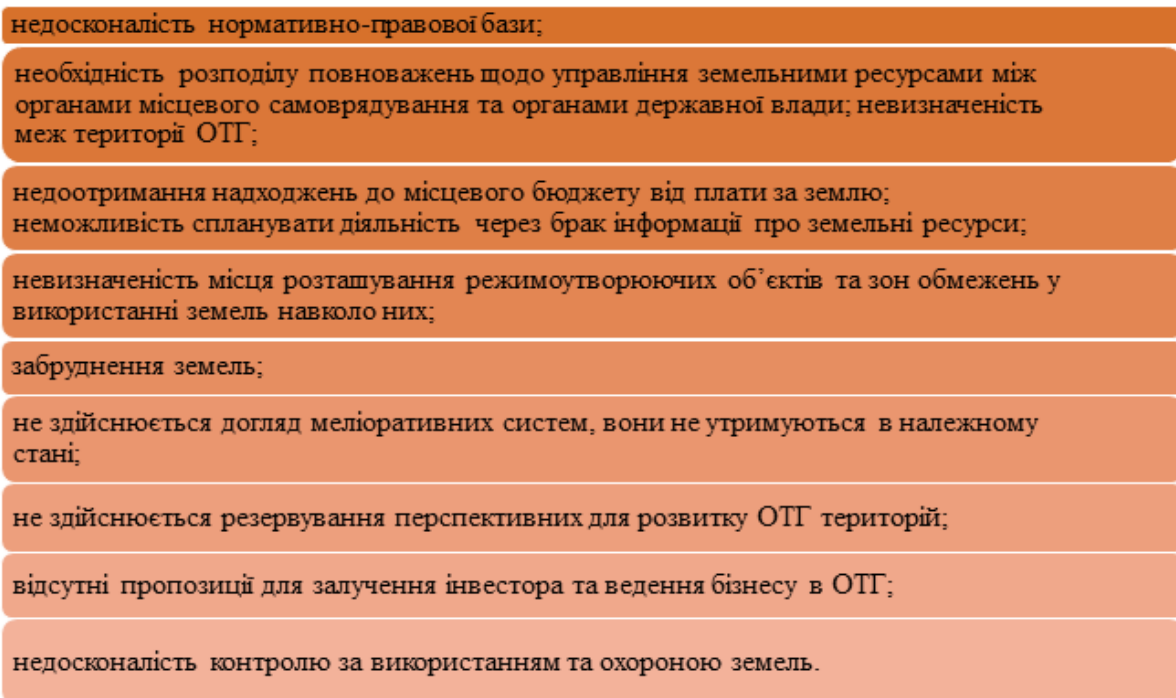


Рис. 3.3 – Проблеми управління земельними ресурсами ОТГ (розроблено автором за даними [17])

Неминучою умовою вдосконалення управління земельними ресурсами в умовах сьогодення є правильний вибір форм господарювання на місцевому рівні, який забезпечить раціональне використання земель, розв'язання екологічних завдань, надходження коштів до місцевого бюджету і, найголовніше, - створення робочих місць для селян. Серед різних форм господарювання, на нашу думку, оптимальною зараз є кооперація власників земельних часток (паїв). Кооперативна форма організації виробничих відносин являється найбільш продуктивною, конкурентоздатною, ефективною, в нинішніх умовах за сучасних тенденцій світового економічного розвитку. Ця форма виступає основною рушійною силою економічного прогресу. Формування кооперацій потрібно здійснювати за принципом належності продукції до відповідних ринків незалежно від форм власності на майно і землю. [17]

Щоб підвищити відповідальність землекористувачів та землевласників за порушення вимог раціонального використання земель, необхідно модернізувати систему здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Для цього необхідно забезпечити узгодженість втілення контролюючих заходів та усунути розбіжність функцій контролюючих органів. Поряд з тим нагальним є забезпечення ефективного контролю з боку держави за раціональним використанням та охороною земель. Зобов'язати землевласників а також землекористувачів в порядку неухильному виготовляти проекти землеустрою та агротехнічні паспорти полів, заохочуючи до проведення таких заходів частковою компенсуючи понесені витрати.

Іншими словами, має бути впроваджена політика держави збереження існуючих агроформувань та фермерських господарств, створення доброякісних умов для розвитку сімейних ферм, які мають стати центром зайнятості сільського населення та розвитку сільських територій. Земельні відносини в

Україні повинні сприяти збереженню українського села та спрямовуватись на розвиток сільської місцевості, гарантування прав власності на землю та екологізацію землекористування [12].

Пропозиції щодо удосконалення управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад наведено на Рис 3.4 нижче.

Відповідно до реформування органів влади, щодо розпорядження землями дає чітке розуміння ОТГ, хто є власником або орендарем, хто сплачує податки і в якому обсязі, а також дозволяє створити умови, щоб орендар землі вкладав не лише у вирощування, а й переробку продукції покращення стану ґрунтів, їх відновлення. Це також позначатиметься і на іншій складовій — соціальній, дозволяючи створювати відповідні робочі місця і податки (ПДФО) до місцевого бюджету.

поширення юрисдикції ОМС на всю територію відповідної громади в сфері земельних відносин;

надання територіальним громадам більше повноважень щодо управління земельними ресурсами;

удосконалення законодавства щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад, що буде сприяти подальшій передачі сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень щодо розпорядження землями територіальних громад на всій території відповідної ради;

закріплення на законодавчому рівні поняття «земельні ресурси об'єднаних територіальних громад»;

створення схеми сучасного використання земель на території ОТГ;

створення схеми земель, що можуть бути відведені на території ОТГ у власність громадян відповідно до поданих заяв;

посилення контролю за охороною земель та здійснення на ній господарської діяльності.

Рис. 3.4 – Пропозиції щодо покращення управління земельними ресурсами ОТГ (розроблено автором за даними [17])

Відповідно до рекомендацій Європейської економічної комісії ООН з питань управління земельними ресурсами для належного управління земельними ресурсами, слід впроваджувати заходи щодо чого розглянемо на Рис. 3.5.

визначення на законодавчому рівні сутності землі, форм і характеру власності, форм користування і прав на землю, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися;

комерційного використання системи управління земельними ресурсами відповідно до довгострокової фінансової моделі, системи нормативно-правового регулювання та адміністративного управління, а також орієнтації системи управління земельними ресурсами на задоволення попиту споживачів;

забезпечення прозорості діяльності системи управління земельними ресурсами, надійного, вільного, з низькими витратами доступу до земельної інформації всіх суб'єктів ринку .

Рис. 3.5 – Заходи Відповідно до рекомендацій Європейської економічної комісії ООН з питань управління земельними (розроблено за даними [39])

На сьогодні наріла гостра необхідність розробити та прийняти на законодавчому рівні нову сучасну ідеологію земельної політики, розробити нові концепції та підходи до управління земельними ресурсами ОТГ, створити систему публічного управління земельними ресурсами за кращими європейськими чи світовими стандартами, особливу увагу приділивши управлінню землями сільськогосподарського призначення.

Удосконалення управління земельними ресурсами, і особливо землями сільськогосподарського призначення, на сьогодні є найголовнішою необхідністю для збереження насамперед селян і села. Для цього необхідно забезпечити підвищення ефективності використання земель а також прибутковості галузі сільського господарства загалом, а це можливо це впровадити лише за правильного управління сільськогосподарським

виробництвом, особливо в аспекті управління земельними ресурсами, організації різних форм господарювання. Пришвидшити ці процеси можна за умови активного впровадження ГІС-технологій у практику управління земельними ресурсами та використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Аналізуючи стан забезпеченості нормативно-правовою базою варто зауважити про складність, заплутаність, протиріччя та бюрократизованість системи управління земельними ресурсами в Україні, що в свою чергу впливає й на якість сучасного стану використання та охорони земель.

Для забезпечення якісного функціонування системи управління необхідно виходити із наступних принципів: публічності та відкритості усіх транзакцій щодо земель державної й комунальної власності; розуміння владних структур. Метою управління повинно стати забезпечення якісного та комфортного проживання громадян; гарантування рівності прав на об'єкти земельної нерухомості; наближена до досконалості нормативно-правова база; децентралізації влади територіальні громадам, за виключення повноважень із державного контролю; забезпечення сучасними інформаційними та ГІС технологіями; взаємоузгодженість функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування та інші.

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Головними завданнями децентралізації на найближчу перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Аналіз стану управління земельними ресурсами ставить завдання необхідності удосконалення системи управління земельними ресурсами, регулювання земельних відносин і облаштування території ОТГ. Та потребує створення управління, у процесі якого вирішуються правові, економічні, соціально- екологічні завдання раціональної організації наявних земельним ресурсів.

Для подальшого успішного впровадження реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації необхідно продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Зокрема, необхідно:

- відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконала конституційна база діяльності 18 органів влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

- прийняти опорний закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, формування нового адміністративно-територіального устрою, узагальнені вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- підготувати та розглянути нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», модернізуючи забезпечення функціонування місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень в системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

- здійснити внесення змін до закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співробітництво.

За результатами дослідження крім удосконалення нормативно-правової бази були запропоновані та сформовані такі напрями підвищення ефективності управління ОТГ:

- Проведення загальної інвентаризації території держави;
- Підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи;
- Автоматизація та підвищення ефективності земельно-кадастрової системи;
- Завершення процесу передачі земель до розпорядження ОТГ, та реєстрація прав на них;
- Повне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами;
- Врегулювання питань розмежування земель державної та комунальної власності та встановлення в натурі (на місцевості) меж таких територій;
- Вдосконалення методики оцінювання земель різного цільового призначення;
- Вдосконалення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони і відтворення земель незалежно від форм власності та цільового призначення;
- Підвищення рівня активності суспільства у прийнятті рішень щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів.

Державна політика охорони та раціонального використання земель визначається системою правових, організаційних, економічних та інших заходів, що мають природоохоронну, ресурсозберігаючу та відтворювальний характер. У контролю за якістю навколишнього природного середовища

особлива роль відводиться природоохоронному законодавству, стандартизації, екологічній експертизі та екологічному моніторингу.

Сучасна система управління земельними ресурсами недостатньо збалансована і не забезпечує позитивний результат у досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому пропонуємо переглянути на системній основі концептуальні орієнтири і пріоритети розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і ланках влади. Частина функцій управління має належати до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування. Для формування сучасної системи управління земельними ресурсами важливо чітко визначити її завдання, функції та принципи організації управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Антропозахист в системі екологічного права та системі права України. Гуманітарний журнал. 2014. № 3–4. С. 142–155
2. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. - 2-ге вид., випр. - К.: Знання, 2007.
3. Безуглий В.В., Козинець С.В. Регіональна економічна і соціальна географія світу. Київ, 2007. 688 с.
4. Бондарчук Н. Земельні правовідносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Наталія Бондарчук. // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – №3. – С. 111–113.
5. Бондарчук Н.В. Проблеми правового регулювання концесії земельної ділянки за законодавством України / Н.В. Бондарчук, Я.В. Ковальська // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 2. – Ч. 1. – С. 149–153.
6. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 214.
7. Гадзало Я.М. Проблеми завершення земельної реформи // Вісник аграрної науки. - № 8. – 2015. – С. 5-10.
8. Горлачук В.В. Наукові основи управління земельними ресурсами / В.В. Горлаук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич. - Львів: НВФ "Українські технології", 2002.-76с.
9. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю.Г. Гуцуляк. - Чернівці: Прут, 2002. - 124 с.
10. Данкевич В.Є. Передумови формування ринку сільськогосподарських земель (за результатами соціологічного дослідження) /

В.Є. Данкевич // Вісник Житомирського національного агроекологічного університету. – 2015. – № 1(48). – Т. 2. – С. 11–25. 5.

11. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://land.gov.ua>

12. Децентралізація влади та реформування земельних відносин: проект закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» №5600. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zaborona.com/podorozhchaye-alkogol-zaplatymo-za-zemlyu-ta-kvartyry-yak-zakon-%e2%84%965600-zminyt-zhyttya-ukrayincziv>

13. Добряк Д. С. До питання про еколого-економічні проблеми сучасного землекористування / Д. С. Добряк, О. П. Канаш // Наук. вісн. НАУ. – 2006. – № 104. – С. 160–163.

14. Добряк Д. С. Теоретичні засади сталого розвитку землекористування у сільському господарстві / Д. С. Добряк, А. Т. Тихонов, Н. В. Гребенюк. – К. : Урожай, 2004. – 136 с.

15. Дорош Й. М. Окремі аспекти вдосконалення земельної політики в Україні щодо адміністрування земельних відносин та системи землекористування [Електронний ресурс] / Й. М. Дорош // Ефективна економіка. Режим доступу : <http://economy.nauka.com.ua/index.php?operation>

16. Дорош Й. М. Прогнозування розвитку земельних відносин залежно від зміни структури регіонального землекористування [Електронний ресурс] / Й. М. Дорош // Ефективна економіка. – Режим доступу : <http://economy.nauka.com.ua/index.php>

17. Дорош О. С. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади / О. С. Дорош, Д. Д. Мельник, Л. А. Свиридова. // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2016. – С. 16–25.

18. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіонально мурівні / О.С. Дорош. - К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2004. - 142 с.

19. Другак В.М. Теоретичні та методичні основи економіки землекористування. Київ. 2004. 129 с.

20. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с. 9.

21. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 03.04.2015 — 2015 р., № 24, / № 39, 2013, ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718, код акта 67165/2013

22. Жук В. М. Пріоритетність обліково-фінансової складової у залученні земель сільськогосподарського призначення до економічного обороту [Текст] / В. М. Жук // Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету. Серія : Економічні науки / Редколегія : Калетнік Г. М. (головний редактор) [та ін.]. – Вінниця : ВНАУ, 2012. – Випуск 1(56). – С. 37-47.

23. Звіт про виконання проектно-технологічних та науково-дослідних робіт (заключний) / [В. В. Коваль, С. Г. Брегеда, А. О. Яроша та ін.]. – Полтав. обл. держ. проектно-технол. центр охорони родючості ґрунтів і якості продукції. – 2011. – 230 с.

24. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

25. Інформаційно-ресурсний центр «Реформування земельних відносин в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://myland.org.ua>

26. Канаш О. П. Природно-сільськогосподарське районування України: виокремлення природно-сільськогосподарських округів / О. П. Канаш, С. О. Осипчук, А. Г. Мартин, С. М. Черноштан // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 4. – С. 5–34.

27. Кірейцев Г. Г. Умови розвитку бухгалтерського обліку в сільському господарстві України [Текст] / Г. Г. Кірейцев // Реформування обліку, звітності та аудиту в системі АПК України: стан та перспективи. II Міжнар. наук.-практ. конф. : Зб. тез та виступів. – К. :Інститут аграрної економіки, 2006. – 246 с. – С. 9-18.

28. Колісник Г. М. Оцінка екологічного стану на основі трансформації сільськогосподарських землекористувань у Полтавській області / Г. М. Колісник // Агросвіт. – 2014. – № 9. – С.61–67.

29. Колісник Г. М. Оцінка економічного стану на основі трансформації сільськогосподарських землекористувань у Полтавській області / Г. М. Колісник // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 9. – С.90–98.

30. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

31. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалено розпорядженням КМУ від 01.04.2014 №333,р [Електронний ре, сурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3332>

32. Кривов В. М. Роль землеустрою у регулюванні земельних відносин в агропромисловому комплексі / В. М. Кривов // Землевпоряд. вісн. – 2000. – № 3. – С. 19–20.

33. Кірейцева О.В. Іноземний досвід формування земельного ринку/ О.В. Кірейцева // Економіка АПК. – 2011. – № 10. – С. 174-178.

34. Кодекс України про надра № 132/94-ВР (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

35. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. у новій ред. від 08.02.2006 р. № 3852-ХІІ (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

36. Лукінов І. І. Вибрані праці. У двох книгах [Текст]. – Кн. 2 / І. І. Лукінов. – К. : ННЦ ІАЕ, 2007. – 794 с.

37. Малиновський В. Публічна адміністрація: постановка проблеми / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 33–38.

38. Мартин А. Г. Оптимальність землекористування: сучасне розуміння та шляхи досягнення / А. Г. Мартин // Землевпорядна освіта, наука та виробництво: сьогодні та перспективи очима молодих вчених : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 лютого 2003 р.) – К. : ТОВ “

39. Механізми державного управління / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – С. 375–376.

40. Мішенін Є. В. Соціально-економічні аспекти обмеження реалізації права власності на землю сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] / Є. В. Мішенін, І. І. Коблянська // Збалансоване природокористування. – 2016. – № 1. – С. 112-120.

41. Новаковський Л.Я. Реформування земельних відносин в Україні: проблеми правового забезпечення / Землевпорядкування. – 2001. - № 1.- с. 5-11/.

42. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

43. Науково-методологічні засади розвитку галузі науки “Державне управління” : наук. розробка / авт. кол. : В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко, Л. М. Гогіна та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, Л. І. Загайнової. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с.

44. Нізалов Д. Моніторинг земельних відносин в Україні 2014-2015 : Статистичний щорічник / Д. Нізалов, К. Івїнська, С. Кубах, О. Нів'євський, О. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://land.gov.ua/wp-content/uploads/Бухгалтерський_облік_58_Облік_і_фінанси_№_4_\(74\)_'2016_2016/03/Моніторинг-земельних-відносин.-Статистичний-щорічник_1.pdf](http://land.gov.ua/wp-content/uploads/Бухгалтерський_облік_58_Облік_і_фінанси_№_4_(74)_'2016_2016/03/Моніторинг-земельних-відносин.-Статистичний-щорічник_1.pdf)

45. Новаковський Л. Я. Земельна реформа і землеустрій в Україні / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк, Д. С. Добряк. – К. : Ін-т землеустрою, 2001. – 138 с.

46. Об'єднані територіальні громади [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://decentralization.gov.ua/areas>.

47. Облікове забезпечення інвестиційної привабливості та безпеки підприємства й аграрної галузі : практичне керівництво [Текст] / [В. М. Жук, Б. В. Мельничук, Ю. С. Бездушна та ін.] ; За ред. В. М. Жука. – К. : ТОВ «Всеукраїнський інститут права і оцінки», 2013. – 88 с.

48. Остапчук С. М. Сільськогосподарське землекористування в Україні: аналіз тенденцій розвитку та облікове відображення в умовах можливого запровадження ринку прав оренди / С. М. Остапчук, Л. Р. Воляк. // Облік і фінанси, № 4 (74)'. – 2016. – С. 46–59.

49. Паляничко, Н. І. Аналіз стану та ефективності використання земельних ресурсів в Україні [Текст] / Н. І. Паляничко // Збалансоване природокористування. – 2016. – № 1. – С. 128-132.

50. Положення про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15 // Землевпорядний вісник. – 2015. - № 2. – С. 60-64.

51. Попова О. Л. Оцінка суспільних збитків і розміру відшкодування за погіршення якості сільськогосподарських земель / О. Л. Попова // Економіка України. – 2013. – № 3 (616). – С. 138–144.

52. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 №157,VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15719>

53. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13. – Ст. 112.

54. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952- IV (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30. – Ст. 1993.

55. Про розмежування земель державної і комунальної власності: Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 28. – Ч. 1. – Ст. 1849.

56. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів: Закон України від 04.06.2009 р. № 1443-VI (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 47. – Ст. 719.

57. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 1432.

58. Про захист конституційних прав громадян на землю: Закон України від 20 січня 2005 року // ВВР України. - 2005. - № 10. - Ст. 194.

59. Про землеустрій Закон України від 22.05.2003 №858-IV [Електронний ресурс]. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

60. 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 р. № 1559-VI (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.

61. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. № 899-IV (з наст. змін. та допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 314.

62. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15.05.2003 р. № 742-IV (з наст. змін. та допов.) // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 23. – Ст. 1014.

63. Про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад Розпорядження Кабінету міністрів від 31 січня 2018 р. № 60-р [Електронний ресурс] / Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>

64. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 38, ст.471.

65. Про охорону земель : Закон України [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>

66. Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07.07.2011.[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.

67. Про адміністративно-територіальний устрій України: Закону України[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/703-2002-p>.

68. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні" Закон України від 10 липня 2018 року за № 2498 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249819>

69. «Про плату за землю» № 2535-ХІІ від 3 липня 1992 року [Електронний ресурс] // Голос України від 23.07.1992. – 1992. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua>

70. «Про місцеве самоврядування» : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс] // Голос України від 12.06.1997. – 1997. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

71. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 55. - Ст. 2221.

72. Про обіг земель сільськогосподарського призначення : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>

73. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-ХІV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161-14>

74. Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання земельних ділянок у постійне користування» від 20.06.2006 року № [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.

75. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-ІV(із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>

76. Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

77. Про схвалення Концепції розвитку індустріальних (промислових) парків в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1996 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2240.

78. Програма розвитку земельних відносин на 2008–2012 роки в Полтавській області / [Г. І. Шарий, Т. Г. Банна, М. Г. Дубовик та ін.]. – Головне управління Держкомзему у Полтавській області. – 2008, – 74 с.

79. Проект Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення // Міністерство аграрної політики та продовольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/apk?nid=21884>

80. Проніна О. В. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами / О. В. Проніна. // Вісник АМСУ. Серія: "Державне управління". – 2013. – С. 66–73.

81. Проніна О. В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду / О. В. Проніна // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування [Текст]. — 2014. — № 1. — С. 76—82.

82. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / авт. кол. : Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпіковський, І. Б. Іванова, О. К. Чеботарьова ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 156 с.

83. Рогач С. М. Екологічні аспекти формування ринку сільськогосподарських земель в Україні / С. М. Рогач [Електронний ресурс] // Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. – 2016. – Режим доступу : <http://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/48/46>

84. Собкевич О. В. Розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні : аналітична доповідь / О. В. Собкевич, В. М. Русан, А. Д. Юрченко, В. О. Скороход ; За заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : Національний

інститут стратегічних досліджень, 2011. – 29 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.niss.gov.ua/public/File/2011_table/0202_dop.pdf

85. Стащенко В.Ю. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец.25.00.02 "механізми державного управління" / Стащенко В.Ю. — К., 2016. — 23 с

86. Третяк А.М. Земельні ресурси України та їх використання / А.М. Третяк, Д.І. Бабміндра. - К.: ТОВ ЦЗРУ, 2003,- 143 с.

87. Третяк Н. А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю: монографія. – Херсон: Грінь Д.С., 2013. – С.178.

88. Публічна кадастрова карта України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://map.dazru.gov.ua/kadastrova-karta>.

89. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради України 18.12.2016 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

90. Шульга М. В. Правове забезпечення плати за землю. / М. В. Шульга // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. - 2015. - Вип. 218. - С. 116-121. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2015_218_19

ДОДАТКИ

