

УДК 332.54

КОНЦЕПТ РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

О.С. Дорош

доктор економічних наук, професор

завідувач кафедри управління земельними ресурсами

Д.М. Мельник

аспірант

А.Й. Дорош

аспірант

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Статтю присвячено оцінюванню діючого розподілу функцій управління землекористуванням на рівні органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та новоутворених територіальних громад. Установлено, що інституційне середовище формувалося стосовно централізованого підходу до управління землекористуванням. Для виправлення ситуації, що склалася, запропоновано раціональний розподіл функцій між зазначеними органами, причому більшість управлінських важелів передано територіальним громадам.

Ключові слова: територіальна громада, новоутворена територіальна громада, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, просторовий розвиток.

Концепт децентралізації передбачає заміщення в інституційному та функціональному аспектах централізованої державної влади й управління системою місцевої влади та самоврядування, що реалізується самоврядними територіальними (місцевими) громадами.

Для впровадження цього концепту в 2014 р. започатковано процес прийняття нормативно-правових актів, який триває й досі, щоб створити правове поле для децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Це Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17 червня 2014 року № 1508-VII), «Про засади державної регіональної політики» (від 5 лютого 2015 року № 156-VIII), «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (від 24 грудня 2015 року № 909-VIII), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (від 28 грудня 2014 року № 79-VIII) та ін.

Формування дієздатних територіальних громад, які володіли б відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на органи місцевого самоврядування завдань та функцій, здійснюється відповідно до прийнятого 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відповідно до статті 11 цього Закону, КМ України постановою від 8 квітня 2015 р.

№ 214 затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [8], згідно з якою можна створити *територіальну громаду* — територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Уже десятки громад у селах, селищах різних областей України започаткували цей процес. Станом на 24 квітня 2017 року із загальної кількості 10 959 рад в Україні утворено 414 територіальних громад, із яких — 59 міських, 122 селищні і 233 сільські [12]. Це саме той шлях, яким повинна рухатися Україна, оскільки управління земельними та іншими природними ресурсами є важливою інноваційною домінантою збалансованого розвитку країни, регіонів, територіальних громад, суб'єктів сільськогосподарської діяльності. При здійсненні децентралізаційних процесів маємо пам'ятати, що децентралізація — це не поділ країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, що об'єднують жителів міст, селищ, сіл.

У цій статті обґрунтовано доцільність перерозподілу повноважень (функцій) між органами виконавчої влади, представницькими органами на місцях і територіальними громадами та запропоновано концепт раціонального розподілу функцій управління землекористуванням на рівні зазначених органів.

Інституційно в Україні управління землекористуванням здійснюють органи державної виконавчої влади, які поділяються на державні органи загальної й спеціальної компетенції та органи місцевого самоврядування. Громадські організації не мають суттєвого впливу на управління землекористуванням.

До державних органів управління земельними ресурсами загальної компетенції належать Кабінет Міністрів України та обласні й районні державні адміністрації, а спеціальної — міністерства і відомства. Органи місцевого самоврядування — сільські, селищні та міські ради — здійснюють управління землями комунальної власності. Ці органи передають права власності на ці землі новим власникам, надають їх в оренду, викуповують землі у приватних власників для задоволення державних чи суспільних потреб. Вони приймають також рішення про зміну цільового призначення земельних ділянок.

Кабінет Міністрів України здійснює загальне керівництво діяльністю державних органів влади загальної та спеціальної компетенції з питань управління земельними ресурсами.

До державних органів управління земельних ресурсів спеціальної компетенції належать: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство юстиції України, Державна служба з геодезії, картографії та кадастру України, Державне агентство лісових ресурсів України.

Міністерство аграрної політики та продовольства України здійснює загальне управління діяльністю Державної служби з геодезії, картографії та кадастру, Державного агентства лісових ресурсів.

Міністерство юстиції України здійснює нагляд за роботою Державної реєстраційної служби, яка виконує адміністративне управління державним реєстром речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державним реєстром обтяжень рухомого майна; державним реєстром іпотек та державним реєстром правочинів з об'єктами нерухомого майна.

На Державну службу з геодезії, картографії та кадастру України покладено такі повноваження: адміністративне управління державним земельним кадастром; видача кваліфікаційних сертифікатів інженерам-землевпорядникам на виконання землепорядних

робіт; видача кваліфікаційних свідоцтв оцінювачам на проведення діяльності з оцінювання (ринкової) вартості земельних ділянок; здійснення державної експертизи землепорядної документації; ведення моніторингу земель; надання земель сільськогосподарського призначення у власність або користування.

У частині земельних відносин *Державне агентство лісових ресурсів України* погоджує зміну цільового призначення земель лісового фонду.

Структурно-функціональну діяльність органів управління землекористуванням на всіх ієрархічних рівнях наведено на рис. 1.

Більшість дослідників та експертів вважають, що владні структури в Україні характеризуються високим ступенем централізації зверху-вниз (від відповідних органів центральної виконавчої влади до територіальних громад), а представницькі органи на місцях не забезпечують проведення ефективної політики в інтересах територіальних громад. Це означає, що інституційне середовище формувалося стосовно централізованого підходу до управління землекористуванням, тому перехід до децентралізованої моделі системи управління виявився складним.

Статтею 143 Конституції України визначено повноваження територіальних громад в Україні, до яких віднесено: 1) територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; 2) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; 3) затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; 4) установлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; 5) утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; 6) вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [2].

Таким чином, територіальна громада, за Конституцією України, уповноважена вирішувати всі питання місцевого значення.

А Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [10], передбачено, що серед основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: планування розвитку території громади; вирішення питань



Рис. 1. Логічно-сміслова схема структури інституційної системи управління землекористуванням

забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрій території. Проектом закону України № 3510 «Про віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності об'єднаних територіальних громад» [6] передбачено формування земель комунальної власності в межах і за межами населених пунктів. За даними Державного земельного кадастру, станом на 01.01.2017 р. комунальна власність в Україні сформована тільки на 0,1% території, тоді як у державній власності зосереджено 47,6%. Це свідчить про те, що землі державної та комунальної власності не розмежовані. Водночас Законом України «Про місцеве самоврядування (від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР) [11] урегульовано, що право комунальної власності — право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У цьому зв'язку законопроектом № 4355 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» [7] передбачено розширити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин за рахунок обмеження відповідних повноважень органів виконавчої влади, зокрема передати сільським, селищним та міським радам землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність (крім земель оборони, земель природно-заповідного фонду та деяких інших), провадити зміну цільового призначення земельних ділянок приватної власності не тільки в межах населеного пункту, а й поза ним.

Цим законопроектом пропонується змінити повноваження у сфері земельних відносин районних, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інших органів виконавчої влади, визначено порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, який пропонується надати виконавчим органам сільських, селищних, міських рад та Держгеокадастру, визначається порядок установлення (відновлення) меж територіальних громад (табл. 1).

Опрацювання положень законопроекту свідчить, що Державна служба з геодезії, картографії та кадастру України набула повноваження з ведення державного контролю за використанням та охороною земель разом з

виконавчими органами сільських, селищних та міських рад.

Тому при утворенні територіальних громад потрібно пов'язати між собою прозорими механізмами громаду-власника й орган місцевого самоврядування.

Проте органи місцевого самоврядування мають обмежені та нечітко розмежовані з місцевими державними адміністраціями повноваження, а тому не стали повноцінними суб'єктами розвитку відповідних територій та представниками інтересів територіальних громад. Через це:

- вони не можуть розпоряджатися землями комунальної власності, оскільки право на розпорядження ними може настати для місцевої ради лише після реєстрації похідного права на них;

- їхні повноваження обмежуються лише територією населених пунктів, бо за їх межами землями розпоряджаються КМ України та місцеві державні адміністрації. Це рішення спірне, оскільки органи місцевого самоврядування мають здійснювати функції власника стосовно земель територіальних громад, а органи виконавчої влади — земель державної власності. Тому місцезнаходження земельних ділянок для цих форм власності не може вважатися критерієм того, хто має розпоряджатися ними;

- місцеві ради відсторонені від розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності з 1 січня 2013 року (неможливість погоджувати питання з надання та вилучення цих земель за межами населених пунктів, позбавлено можливості впливати на процес перерозподілу земель із врахуванням інтересів місцевих громад);

- для місцевих рад немає доступу до ведення Державного земельного кадастру, незважаючи на те, що земельний кадастр ведеться з метою одержання інформації, необхідної для забезпечення ефективного управління земельними ресурсами (такі обмеження мають місце й для органів місцевого самоврядування), і т. ін.

Це відбувається при тому, що Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні при здійсненні власних і делегованих повноважень органи місцевого самоврядування мають регулювати ставки місцевих податків і зборів; визначено матеріальною основою місцевого самоврядування вважати майно, зокрема землю, що перебуває в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування; надано територіальним громадам право розпоряджатися земельними

Таблиця 1

Пропозиції з перерозподілу повноважень з управління землями та державного контролю за їх використанням згідно із законопроектом № 4355 [7]

Збережені повноваження	Скасовані повноваження	Набуті повноваження
<i>Кабінет Міністрів України</i>		
Розпорядження: землями, які не входять у межі жодної адміністративно-територіальної одиниці (море); землями, які вилучаються з постійного користування державних підприємств: а) лісогосподарського призначення зі зміною цільового призначення; б) рілля та багаторічні насадження зі зміною цільового призначення; в) землі оздоровчого, рекреаційного призначення; землями Чорнобильської зони		Розпорядження: землями оборони; землями Академії наук.
<i>Обласні державні адміністрації</i>		
Розпорядження: землями державних підприємств, установ, організацій (крім Академії наук); землями під будівлями, спорудами державної власності	Розпорядження: Землями оборони	
<i>Місцеві ради</i>		
Розпорядження: усіма землями комунальної власності (переважно в межах населених пунктів)		розпорядження усіма землями державної власності за межами населених пунктів, крім земель оборони, земель Чорнобильської зони, земель, на яких розташовані державні об'єкти; здійснення державного контролю за використанням та охороною земель частині контролю за: а) самозахопленнями, б) нецільовим використанням ділянок, в) забур'яненням, г) використанням землі без оформлення прав на неї, зокрема під будівлями (норма відстрочується на 3 роки).
<i>Державна служба з геодезії, картографії та кадастру України</i>		
	Розпорядження: землями державної власності сільсько-господарського призначення.	Здійснення державного контролю за використанням та охороною земель

ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад; запроваджено ефективні механізми

участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади.

Крім того, Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 рр.,

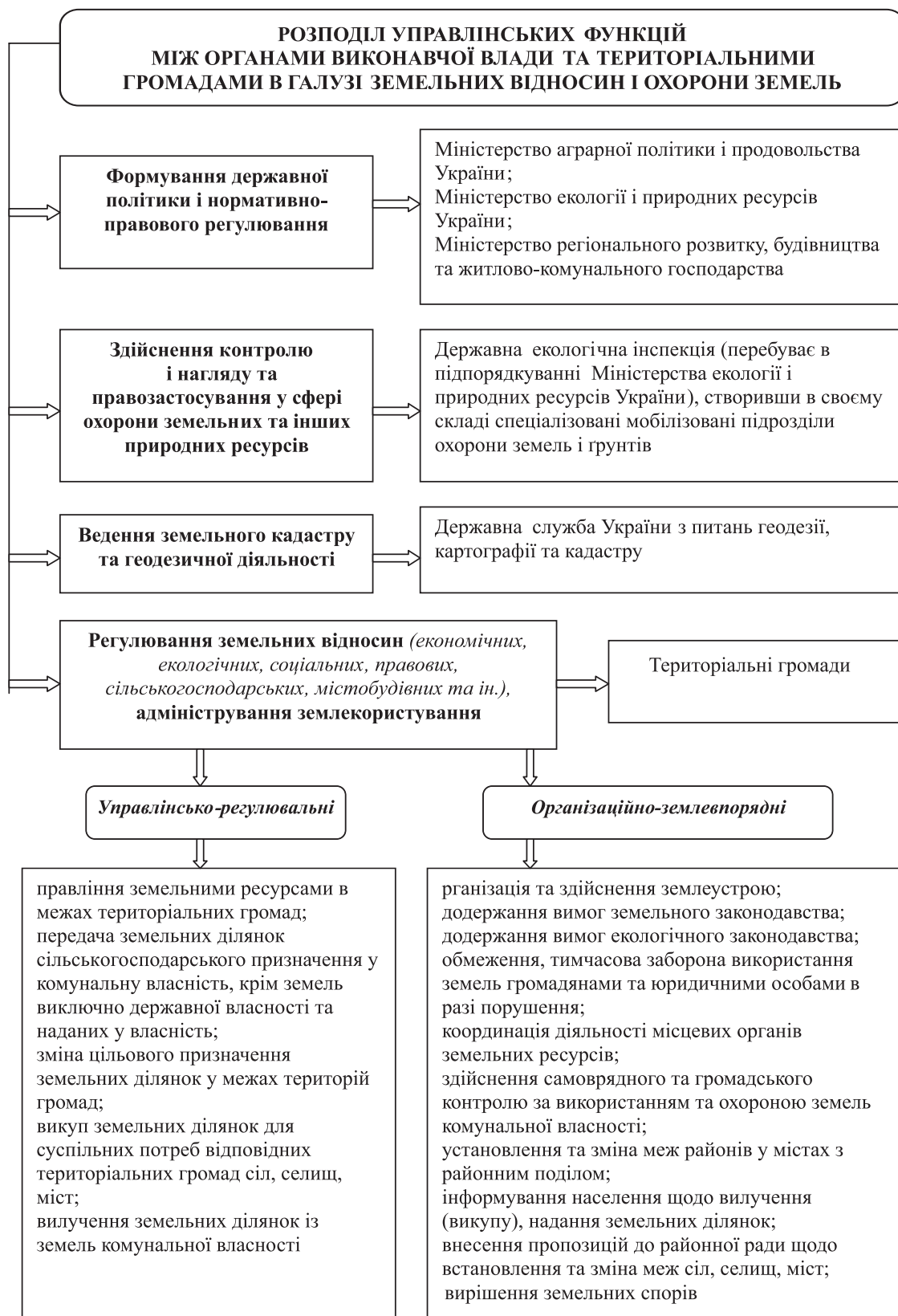


Рис. 2. Структурно-логічна схема розподілу повноважень органів виконавчої влади, територіальних громад у сфері регулювання земельних відносин та охорони земель

прийнятою в червні 2016 р., передбачено напрями реформування системи державного управління та управління землекористуванням як його складової, до яких віднесено:

- формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу за участю громадськості);
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарту надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування (управління)).

Передбачені напрями реформування системи управління в Україні, певною мірою узгоджуються з Європейськими підходами.

Проте здійснювані децентралізаційні процеси в країні не забезпечують збалансування повноважень між центром і регіонами, між регіональним і місцевим самоврядуванням. У цьому зв'язку територіальні громади мають отримати повноваження першими, а далі — регіональні органи місцевого самоврядування. Вкрай важливо, щоб реформування територіальної влади не стало «олігархічною децентралізацією» в інтересах регіональної бюрократії та олігархії [4].

Тобто назріла необхідність зміни існуючої ситуації і перенесення більшості важелів управлінських рішень на базовий рівень місцевого самоврядування.

З огляду на вище зазначене, пропонується розподіл повноважень (за функціональним призначенням) між органами виконавчої влади та новоутвореними (об'єднаними) територіальними громадами, які здійснюють управління в галузі земельних відносин та охорони земель (рис. 2).

Отже, концепт децентралізації в урегулюванні вище зазначених проблемних питань у відношенні гармонійного розвитку територій новоутворених територіальних громад передбачає зміни як в інституційному, так і функціональному аспектах із реалізації самоврядними територіальними громадами, для чого необхідно:

- *по-перше*, сприяти формуванню цілісного територіального просторового середовища життєдіяльності територіальної громади, в якому земельні та інші природні ресурси є основним матеріальним об'єктом децентралі-

зації повноважень щодо використання активів (громади мають управляти всіма ресурсами як єдиним цілим);

- *по-друге*, щоб управління земельними та іншими природними ресурсами місцевих громад контролювала й санкціонувала територіальна громада;

- *по-третє*, створити дієву систему місцевого самоврядування, державного управління, корпоративної економіки земле- та природокористування із залученням усіх зацікавлених сторін — бізнесу, громад і держави.

ВИСНОВКИ

Оскільки управління землекористуванням є важливою інноваційною домінантою збалансованого розвитку країни, регіонів, територіальних громад, суб'єктів сільськогосподарської діяльності, маємо створити можливості для цілісного просторового розвитку в межах України на основі раціонального перерозподілу функцій на рівні центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та новоутворених територіальних громад. У цьому зв'язку, дотримуючись норм земельного законодавства мають ефективно функціонувати органи, що формують земельну політику, органи, що її реалізують і має функціонувати окремий орган із державного контролю та моніторингу за використанням та охороною земель. Функції регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування слід покласти на територіальні громади.

Запропонований розподіл функцій дасть можливість усунути інституційний конфлікт інтересів, що є однією з основних причин неефективного управління землекористуванням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
2. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. *Курильців Р.М.* Інтегроване управління землекористуванням: теорія, методологія, практика: монографія / Р.М. Курильців. — Львів: СПОЛОМ, 2016. — 512 с.
4. *Новаковська І.О.* Управління міським землекористуванням: монографія. — К.: Аграр. Наука, 2016. — 304 с.
5. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру від 14 січ. 2015 р. № 15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>
6. Проект Закону України «Про віднесення земель державної власності за межами населе-

них пунктів до комунальної власності об'єднаних територіальних громад», № 3510 від 24.11.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57179

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель: проект закону від 31 берез. 2016 року № 4355 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610
8. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад // Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 // Офіц. вісн. України. — 2015. — № 33. — Ст. 963.

9. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: указ Президента України від 13 квіт. 2011 року № 454/2011 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 11. — 20 квіт. — Ст. 86.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. // Офіц. вісн. України. — 2014. — № 30. — Ст. 831.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
12. Слов'янська міська рада: Про впровадження реформи децентралізації — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.slavrada.gov.ua/?view=news&newsID=14222>

УДК 631.459

ФОРМУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНИХ СИСТЕМ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В КИЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Л.В. Остапчук
провідний інженер

ДП «Київський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»

Обґрунтовано необхідність формування збалансованих систем землекористування в Київській області в умовах інтенсифікації аграрного виробництва. Для вирішення проблеми деградації земель обґрунтовано основні напрями оптимізації землекористування на регіональному та місцевому рівнях.

Ключові слова: *деградація, опустелювання, збалансовані системи землекористування, оптимізація агроландшафту, контурно-меліоративна організація території.*

Сприятливі ґрунтово-кліматичні умови Київщини зумовлюють розвиток сільського господарства. Київщина — це один із найбільш розвинутих індустріально-аграрних регіонів України. Рівень інвестиційної привабливості аграрного сектора Київської області майже удвічі перевищує середній показник по Україні. Сільськогосподарська освоєність території області становить 59,5%, а розораність — 48,1%.

Надмірне антропогенне навантаження на агроєкосистеми призвело до неконтрольованого розвитку деградаційних процесів, насамперед ерозії, дефляції, заболочування, перезволоження, дегуміфікації, втрат поживних речовин та ін. Деградація земель характеризується поступовим нарощуванням темпів одночасно із сільськогосподарським розвитком регіону та держави. Найважливішими чинниками, які

спричиняють деградацію земель, є високий ступінь розораності території країни, неконтрольоване формування нових сільськогосподарських землекористувань, низький рівень фінансового забезпечення заходів з охорони земель (ґрунтів) та ін.

До негативних наслідків належить нехтування сільськогосподарськими товаровиробниками науково обґрунтованих сівозмін та поширення монокультур. За 2000–2016 рр. відбулися різкі зміни в структурі посівних площ основних сільськогосподарських культур: по-перше, збільшилися площі під технічними культурами з 9,5 до 18,4% (тут першість задають соя, соняшник, ріпак); по-друге, суттєво збільшилися площі під кормовими культурами — з 41,7 до 58,8%. Це перевищує науково обґрунтовані межі розміщення ґрунтовиснажувальних культур, що свідчить про хижацьке вико-