УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-40>**В. А. Малоокій**аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті здійснено аналіз стану нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад. Автором обґрунтовано, що наявність нормативно-правової бази є передумовою запровадження ефективного партисипативного управління у цій сфері діяльності, реалізації повноважень органами місцевого самоврядування розпоряджатися землями комунальної власності. Це дасть можливість забезпечити перспективи об'єднаних територіальних громад вирішувати проблеми щодо їх розвитку.

Автором доведено, що діюча нормативно-правова база потребує вдосконалення у сфері впорядкування земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні, зокрема слід оновити Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад». Останній визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, його принципи, форми, механізми, стимулювання, фінансування та контроль відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами. Однак більшість актів носить декларативний характер і потребує значного оновлення. Тому, враховуючи окреслену проблематику управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, необхідно розробити і прийняти близько 200 нових нормативно-правових актів.

Ключові слова: державне управління, нормативно-правова база, земельні ресурси, управління земельними ресурсами, землекористування, територія, територіальні ресурси.

Постановка проблеми. Управління земельними ресурсами територіальних громад посідає особливе місце в умовах реформування місцевого самоврядування, здійснення децентралізації в Україні. З огляду на це наявність ефективного управління у цій сфері діяльності можлива лише шляхом цілеспрямованого державного регулювання нормативно-правової бази. Окрім того, сьогодні управління земельними ресурсами територіальних громад є ключовою проблемою земельної реформи, яка досі не знайшла остаточного вирішення в державному управлінні.

На сучасному етапі реформування державного управління сфера земельних відносин також потребує значних змін, зокрема в управлінні земельними ресурсами. На думку автора, в умовах децентралізації у першу чергу виникає необхідність визначити територіальні межі

повноважень органів місцевого самоврядування, їх права розпоряджатися землями об'єднаних територіальних громад. Однак нормативно-правові засади державного управління у сфері земельних ресурсів, які були закладені в[до]у попередні роки, лише перешкоджають у вирішенні [вирішенні|розв'язанні|розв'язуванні] [лави першорядних проблем|важливих питань]-запитань ефективного управління земельними ресурсами територіальних громад і раціонального використання земель[ставлення|відносин|взаємин|стосунків]. Тому автор вважає, що необхідне коригування нормативно-правової бази управління земельними ресурсами територіальних громад, розширення формату наукових досліджень із зазначеної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами

сами присвячені праці багатьох вітчизняних учених в галузі аграрного, земельного та екологічного права. Особливо уваги потребують праці В. Андрейцева, Г. Балюка, Ю. Вовка, А. Гетьмана, П. Кулинича, А. Мірошніченка, В. Мунтяна, В. Носіка, О. Пашенка, О. Погрібного, В. Семчика, Н. Титової, В. Федоровича, Ю. Шемшученка, М. Шульги, В. Янчука та інших.

Удосконалення нормативно-правового забезпечення управління земельними ресурсами має прийти до створення в Україні умов і реальних механізмів, щоб діяльність господарів ґрунтувалася на високоморальних і культурних цінностях суб'єктів управління та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції. Незважаючи на широке коло дослідників із питань нормативно-правового забезпечення управління територіальними громадами, вітчизняною наукою недостатньо вивчені питання щодо вдосконалення правових аспектів управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї статті є обґрунтування необхідності вдосконалення нормативно-правових засад управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні, цілеспрямованого державного регулювання нормативно-правової бази у цій сфері діяльності.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Конституцією України територіальний устрій держави гарантується на засадах єдності, цілісності її території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів [1]. Земельні ресурси в межах держави є територіальною основою її суверенітету.

Значним поштовхом для прискореного розвитку як загальнодержавного, так і регіонального управління земельними ресурсами стало створення в незалежній Україні спеціального уповноваженого державного органу по земельних ресурсах – Держгеокадастру України, а також прийняття Законів України «Про землеустрій» [2], «Охорону земель» [3], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4], «Про оцінку земель» [5], Земельний кодекс України [6] та низка інших законодавчих актів. Це суттєво вплинуло на структуру і зміст управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів у ринкових умовах.

Відповідно до Конституції України [1] єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, а вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Якщо Верховна Рада визначає державну політику в галузі використання і охорони земель, то Кабінету Міністрів належить її реалізація. Крім цього, уряд виступає як суб'єкт розпорядження землями державної власності, що має також право на викуп земельних ділянок в інших власників для суспільних потреб.

Відповідно до ст. 140 Конституції України [1] обласні ради є органом місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад на території області, до повноважень яких належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст разом з обласними є районні ради. Органи місцевого самоврядування виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8-12 Земельного кодексу України [6], Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року (з відповідними змінами) [7].

А.М. Мірошніченко [8], аналізуючи цю проблематику, робить слушний висновок, що управління в галузі земельних відносин доцільно визначати як діяльність із використанням державного владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорону та відтворення.

Повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі регулювання земельних відносин поділяються на декілька груп. Здійснюючи управлінські функції щодо охорони і раціонального використання земель, рада організовує землеустрій, здійснює контроль за використанням земель, інформує населення про стан і рух земельних ресурсів тощо.

Виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації, які вирішують питання використання землі, природних ресурсів та охорони довкілля. Інші земельні функції державних адміністрацій присвячені управлінню земельним фондом на певній території: координації землеустрою, діяльності державних органів земельних ресурсів, державному контролю за використанням та охороною земель тощо.

У роботі зазначається, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні

ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Наступним по рангу є кодифікований документ Земельний кодекс України [6], якому присвячено цілий розділ VII «Управління в галузі використання і охорони земель». Так, ст. 12 Земельного кодексу України визначає повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин. В ній зазначається, що взаємодія суб'єктів управління місцевих органів влади та суспільства є основою успіху щодо реалізації законодавчої та нормативно-правової бази у сфері управління земельними ресурсами. Закон України «Про землеустрій» [2] визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою. Він спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування.

Наступним історичним етапом було прийняття Закону України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року. Вже 26 березня 1992 року був прийнятий Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Сучасним законодавчим актом є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, гл. 1 закону визначає повноваження сільських, селищних, міських рад, а ст. 26 – виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, де зазначено, що:

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

1) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;

2) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

3) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;

2. Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст із районним поділом), крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання:

1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

Закон України «Про охорону земель» [3] визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель із метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля.

У ст. 5 йдеться, що органами, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель, є Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом.

Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV [5] визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні. Він спрямований на регулювання відносин, пов'язаних із процесом оцінки земель, забезпеченням проведення оцінки земель з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель.

Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 27.06.2015 [10] визначає організаційні та правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, що належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також порядок обміну цими земельними ділянками. При цьому сільські, селищні, міські ради приймають рішення щодо виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) у межах населених пунктів, а районні державні адміністрації – за їх межами.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4] визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Він спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проєкт землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [11] визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контроль відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р. [12].

Висновки. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів вони фактично здійснювалися лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Тому функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Окрім того, значна кількість законодавчо визначених понять і термінів у галузі управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації говорить про суперечливість і подвоєння багатьох із них та створює значні проблеми для функціонування державних механізмів.

Враховуючи значну нормативно-правову та законодавчу базу, більшість актів носить декларативний характер та потребує значного оновлення. Враховуючи окреслену проблематику управління земельними ресурсами в умовах децентралізації, необхідно розробити і прийняти близько 200 нових нормативно-правових актів.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: прийнята 28.06.1996 р. (редакція від 02.12.2019, підстава: v011p710-19). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/254к/96>.
2. Закон України «Про землеустрій» (редакція від 22 травня 2003 р. 1817-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/858-15>.
3. Закон України «Про охорону земель» (ст. 1), м. Київ від 19 червня 2003 р. № 962-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
4. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 2003-06-19 (редакція від 2015-12-23 № 963-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.

5. Закон України «Про оцінку земель» (ст. 1), м. Київ від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV (редакція від 20.09.2019 № 132). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/962-15>.
6. Земельний кодекс України (ст. 1), м. Київ від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (редакція від 31.10.2019 № 261 IX). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/155/20>.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (редакція від 01.12.2019 № 199-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
8. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К. : Правова єдність, 2009. 496 с.
9. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. (редакція від 20.12.2019 № 348-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
10. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 27.06.2015 (редакція від 01.01.2019, № 2498-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.
11. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 (редакція від 24.07.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

Malookyi V. A. Legal and regulatory support for land management of territorial communities

The article analyzes the state of regulatory support for land management of territorial communities. The author substantiates that the existence of a regulatory framework is a prerequisite for the implementation of effective public administration in this area of activity, the exercise of the powers of local authorities to manage communal property. This will ensure the prospects of the united territorial communities and solve the problems of their development.

The author has proved that the existing legal framework constantly needs to be improved in the field of the land resources of territorial communities under decentralization in Ukraine, in particular, the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" and "On Cooperation of Territorial Communities".

The latter determines the organizational and legal basis for the cooperation of territorial communities, the principles, forms, mechanisms of such cooperation, its stimulation, financing and control in accordance with the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local governments and territorial organization of power in Ukraine" dated April 1 2014 333 from.

Thus, the constitutional foundations of local self-government have been laid in Ukraine, the European Charter of Local Self-Government has been ratified, a number of basic regulatory acts have been adopted that create the legal and financial foundations for the interaction of land management entities. However, most acts are declarative in nature and require significant updating. Therefore, taking into account the indicated problems of land management in the conditions of decentralization, it is necessary to develop and adopt about 200 new regulatory legal acts.

Key words: state administration, legal framework, land resources, land management, land use, territory, territorial resources.