

Таратула Р. Б.

*кандидат економічних наук,
доцент завідувач кафедри земельного кадастру
Львівського національного аграрного університету*

Ковтуняк І. П.

*аспірант
Львівського національного аграрного університету,
асистент кафедри геодезії та землеустрою
Подільського державного аграрно-технічного університету*

Taratula R. B.

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor Head of
the Department of Land Cadastre of Lviv National Agrarian University*

Kovtyniak I. P.

*Graduate Student of the Lviv National Agrarian University
Assistant of Department of Geodesy and Organization of the Use of Land
Podolsk State Agrarian-Technical University*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

THEORETICAL ASPECTS OF MANAGING THE LAND RESOURCES TERRITORIAL COMMUNITIES

Анотація. У статті розглянуто теоретичні аспекти механізмів управління земельними ресурсами в Україні. Визначено основні ознаки управління земельними ресурсами. Розкрито поняття управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади. Управління земельними ресурсами в даному контексті сьогодні є важливою теоретико-методологічною проблемою на різних рівнях управління. Розглянуто основні причини неможливості розпорядження землями територіальних громад, які були створені.

Ключові слова: земельні ресурси, управління земельними ресурсами, територія, територіальні громади, децентралізація.

Постановка проблеми. Земельні ресурси – це не просто компонент навколишнього середовища, територія, на якій проживає населення та проводиться розмежування адміністративного устрою країни, а й насамперед економічні ресурси: сільськогосподарські землі, ліси, мінеральні родовища. Однією з властивостей цих ресурсів є їх вичерпність, тому раціональне та науково обгрунтоване їх використання є запорукою економічного добробуту кожної країни. Для досягнення стабільного розвитку необхідно використовувати природні ресурси так, щоб відбувалося оптимальне задоволення матеріальних потреб суспільства від залучених в економічний оборот ресурсів, а також збереження їх стану для прийдешніх поколінь [1, с. 5].

Управління земельними ресурсами бере початок із давніх-давен, тому виникнення й розвиток наукової думки про процеси управління земельними ресурсами мають також багатовікову історію, однак ця наука є відносно молодою галуззю, й її розвиток необхідно розглядати в загальному контексті соціального та економічного управління. Розвиток теорії управління земельними ресурсами нерозривно пов'язаний із розвитком теорії управління загалом.

Управління в тій чи іншій формі існувало завжди там, де люди працювали групами і, як правило, у трьох сферах людського суспільства:

1) соціальній – необхідність встановлення і підтримки порядку (в групах) у соціальних співтовариствах;

2) економічній – необхідність організації виробництва і перерозподілу ресурсів;

3) оборонній – захист від ворогів.

Навіть у найдревніших суспільствах були необхідні особистості, які б координували і спрямовували діяльність груп (збір їжі, будівництво житла і т. п.). Наприклад, єгипетські піраміди – це пам'ятник управлінського мистецтва того часу, оскільки будівництво таких унікальних споруд вимагало чіткості в плануванні, організації роботи великої кількості людей, контролю їхньої діяльності [2, с. 7].

Земля – це основний ресурс, без якого не може існувати жодна країна, тому дбайливе ставлення до землі має суттєве значення для нинішніх та прийдешніх поколінь. На жаль, в Україні земля як чинник добробуту і зростання, як природний ресурс досі залишається недооціненою. Особливо значущими постають питання землекористування в умовах децентралізації влади України. Це пов'язано з управлінням земельними ресурсами на сучасному етапі земельної реформи, яка відбувається у країні за практично безконтрольного становлення ринкових відносин у земельній сфері, суперечливості земельного законодавства. Виникає небезпека втрати земельних територій як соціально-культурного, екологічного, економічного і політичного надбання [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі досить уживаним є термін «механізми державного управління», проте його суть трактується неодно-

начно, про що свідчить аналіз праць таких вітчизняних та зарубіжних фахівців, як В. Авер'янов, Г. Астапова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Князев, І. Булеєв, А. Гладішев, В. Іванов, В. Патрушев, П. Єгоров, Ю. Лисенко, О. Ковалюк, М. Круглов, А. Кузьман, В. Малиновський, Н. Нижник, Г. Одинцова, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах, Ю. Тихомиров.

Теоретичні та методичні аспекти, зміст поняття «державне управління земельними ресурсами» розглядали зарубіжні та в незалежній Україні такі науковці, як Д. Бабміндра, В. В'юн, В. Горлачук, Д. Гнаткович, Д. Добряк, М. Лавейкін, Л. Новаковський, І. Бистряков, Г. Гуцулак, Р. Іванух, П. Казьмір, А. Сохнич, В. Трегобчук, А. Третьак, М. Федоров, В. Цемко, В. Юрчишин, які проаналізували понятійний апарат системи державного управління земельними ресурсами та змістовні характеристики процесів, що відбуваються у цій сфері діяльності.

Вагомий внесок у розроблення окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили В. Боколаг, О. Ботезат, В. Другак, М. Ковальський, Р. Курильцев, Ю. Литвин, О. Мордвінов, А. Мерзляк, О. Охрій, В. Пересоляк, О. Проніна, Г. Шарий, О. Чеботаєва, В. Чувпило, В. Циплухіна, А. Юрченко та ін.

Мета статті полягає у вивченні та узагальненні наукових доробок із даного питання у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі та питання вдосконалення механізмів управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема управління земельними ресурсами завжди була актуальною, оскільки земля є основою будь-якого виробництва. Правда, якщо в несільськогосподарській сфері землі відводиться пасивна, другорядна роль, то в сільськогосподарському і лісовому господарстві вона виступає головним засобом виробництва. Це й свідчить про велике її значення.

Земля має й інші особливості, які відрізняють її від інших засобів виробництва: 1) земля – продукт природи; 2) просторова обмеженість; 3) постійність місця розташування; 4) правильне використання землі в сільському господарстві супроводжується зростанням її родючості і продуктивності тощо.

Наведені особливості й визначають виняткову роль управління земельними ресурсами. І це не випадково, адже відомо, що земельні ресурси, на використанні яких формується близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, по праву вважаються первинним чинником виробництва, фундаментом економіки України. Варто зазначити, що частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил країни становить понад 40%, а в ресурсній забезпеченості соціально-економічного розвитку України земля становить майже 45%. Наскільки ефективно буде здійснюватися управління земельними ресурсами, настільки зростатимуть темпи соціально-економічного, духовного та іншого розвитку держави. Особливо актуальною ця проблема стає в умовах ринкової економіки, коли законодавчо закріплюються різні форми власності на землю і господарювання на ній.

Громадянам України нині передано у власність мільйони гектарів продуктивних земель для розширення особистих селянських господарств, організації селянських (фермерських) господарств, передано значні площі для будівництва житла, ведення садівництва і городництва тощо.

Збільшення чисельності суб'єктів господарювання на землі зніщило розширення кола учасників земельних відносин, загострилися екологічні проблеми довкілля. Це, своєю чергою, вимагає розроблення нового і вдоско-

налення наявного пакета законодавчих документів щодо форм власності, плати за землю, оренди землі, іпотеки, охорони землі тощо. Вже сьогодні стало очевидним, що методи управління земельними ресурсами, які склалися за часів державної власності на землю і продовжують використовуватися й донині, не відповідають сучасним вимогам ринкової економіки, не задовольняють потреб суб'єктів господарювання на землі.

Не дивно, що всупереч очікуванням, земельна реформа 1991–2000 рр. не тільки не дала позитивних результатів, але, навпаки, призвела до нової руйнації сільськогосподарського землекористування, плутанини в земельних відносинах, спричиненої недосконалістю законодавчих актів.

Головними причинами такої ситуації є втрата державою функції управління земельними ресурсами і відсутність єдиної земельної політики, що унеможливило регулювання земельних відносин за допомогою державних важелів. Це видно навіть з того, що Держкомзему України, на який Законом про земельну реформу (1990 р.) від імені держави поклалися організаційна, землепорядна, контрольна і консультаційна функції, перестали виділятися кошти на організацію раціонального використання й охорону земель, надходження від земельного податку використовувалися не за цільовим призначенням, що призвело до погіршення якісного стану земель, заростання продуктивних земель кущами і дрібноліссям, руйнування меліоративної мережі, розвитку ерозії тощо. У земельно-територіальному розвитку доцільно розрізняти процеси самоорганізації, що потребують вивчення, усвідомлення та організації самої системи управління [4].

Поняття «управління земельними ресурсами» не формалізовано настільки, щоб можна було дати його точне і достатньо широке визначення. Більше того, будь-яке визначення управління пов'язане з поняттями, загальноприйнята формалізація яких не опрацьована (система, мета, завдання, функції тощо).

Під управлінням прийнято розуміти дію з боку якогось активного начала стосовно певних об'єктів або з боку суб'єкта управління – стосовно об'єкта управління. Ця дія спрямована на досягнення певної мети, бажаного результату.

Мета управління – це наперед визначений результат (стан об'єкта), на досягнення якого спрямовані засоби і методи регулювання соціально-економічного розвитку та поліпшення екологічного стану. Спрямування на досягнення мети завжди спонукає соціально-економічну та екологічну діяльність [5].

31 березня 2016 р. у парламенті був зареєстрований новий законопроект «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».

Коли набрав чинності Земельний кодекс, права органів місцевого самоврядування в земельній сфері були суттєво обмежені. Вже 14 років земельними ресурсами держави розпоряджаються не органи, обрані людьми, а чиновники, призначені у Києві. Через це у нас абсолютно викривлена система державного управління. Місцеві ради розпоряджаються трохи більше ніж 12% території держави, а передача землі здійснюється хаотично, без урахування інтересів населення і потреб розвитку територій. Розпорядники земель не мають жодного стимулу до наповнення місцевих бюджетів, орендна плата часто є абсолютно неадекватною і значно заниженою.

Був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і наприкінці минулого року утворено перші 159 об'єднаних громад [6]. 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.

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

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності.

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською.

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

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

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

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

4) під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

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

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

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;

3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

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

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування [7].

Одним з основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними.

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. [8].

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.

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.

Визначаючи зміст управління земельними органами місцевого самоврядування на стратегічну перспективу, необхідно орієнтуватися на те, що земельні перетво-

рення повинні здійснюватися необхідним економічним обґрунтуванням. Це може бути забезпечено шляхом розроблення планово-проектної документації і надання необхідних консультацій, послуг, у тому числі й державним підприємствам, за рахунок коштів державного бюджету, бюджету міста, а також за рахунок коштів громадян і юридичних осіб [9].

Висновки. Враховуючи все вищезазначене, можна зробити висновок, що для роботи новостворених громад необхідно передати повноваження органам місцевого

самоврядування з розпорядження землями державної власності з одночасним посиленням державного контролю над використанням та охороною земель.

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 матимуть економічні ресурси для свого ефективного розвитку. Крім бюджетних та податкових можливостей, держава передасть цим громадам і земельні ресурси.

Список використаних джерел:

1. Данкевич В.Є. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації : [монографія] / В.Є. Данкевич. – Житомир : О.О. Євенок, 2017. – 392 с.
2. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні / О.С. Дорош. – К. : ЦЗРУ, 2004. – 142 с.
3. Малоокій В.А. Територіальні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад / В.А. Малоокій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/10.pdf>.
4. Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич ; за ред. В.Г. В'юна. – Миколаїв : НаУКМА, 2002. – 316 с.
5. Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / За ред. А.М. Третьяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/35323/>.
6. Кулініч О. Запуск земельної децентралізації – час настав? / О. Кулініч [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=zapusk-zemelnoi-decentralizacii-cas-nastav>.
7. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – Ст. 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Журнал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4824/>.
9. Костишин О.О. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації / О.О. Костишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/eko/13nov2015/18.pdf>.

Анотація. В статті рассмотрені теоретичні аспекти механізмів управління земельними ресурсами в Україні. Определены основные признаки управления земельными ресурсами. Раскрыто понятие управления земельными ресурсами территориальных общин в условиях децентрализации власти. Управление земельными ресурсами в данном контексте сегодня является важной теоретико-методологической проблемой на разных уровнях управления. Рассмотрены основные причины невозможности распоряжения землями территориальных общин, которые были созданы.

Ключевые слова: земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, территория, территориальные общины, децентрализация.

Summary. The theoretical aspects of the mechanisms of land resources management are considered in the article Ukraine. The main features of land management are determined. The concept of managing the land resources of territorial communities in the conditions of decentralization of power is revealed. Land management in this context is an important theoretical and methodological problem at different levels of management nowadays. The main reasons why the dispossession of land by territorial communities is impossible were described.

Key words: land resources, of managing the land resources, territory, territorial communities, decentralization.