

Національний університет водного господарства та природокористування
Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту
Кафедра менеджменту та публічного врядування

*Пояснювальна записка
до кваліфікаційної бакалаврської роботи*

магістр
(рівень вищої освіти)

на тему:

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ
РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Виконав: студент 6 курсу, групи МС-61 м
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
освітньої програми
«Міське самоврядування»

Єрмейчук Станіслав Русланович

Керівник: к.пед.н., доцент кафедри
менеджменту та публічного
врядування

Мартинюк Галина Федорівна

Рецензент: к.е.н., доцент менеджменту та
публічного врядування

Антонова Світлана Євгеніївна

Рівне – 2023

Ім'я користувача:
Станіслав Русланович Єремейчук

ID перевірки:
1016016675

Дата перевірки:
18.12.2023 11:22:31 EET

Тип перевірки:
Doc vs Library

Дата звіту:
18.12.2023 11:35:55 EET

ID користувача:
11814

Назва документа: Yeremeichuk Stanislav Publichne upravlinnia ta administruvannia.docx

Кількість сторінок: 87 Кількість слів: 17335 Кількість символів: 140091 Розмір файлу: 1.41 MB ID файлу: 1015703718

Виявлено модифікації тексту (можуть впливати на відсоток схожості)

25.7%
Схожість

Найбільша схожість: 9.91% з джерелом з Бібліотеки (ID файлу: 1015698043)

Пошук збігів з Інтернетом не проводився

25.7% Джерела з Бібліотеки

759

Сторінка 89

41.5% Цитат

Цитати

118

Сторінка 90

Вилучення списку бібліографічних посилань вимкнене

0%
Вилучень

Немає вилучених джерел

Модифікації

Виявлено модифікації тексту. Детальна інформація доступна в онлайн-звіті.

Підозріле форматування

17
сторінок

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	9
1.1. Земельні ресурси як об'єкт публічного управління.....	9
1.2. Організаційно-правові засади управління земельними ресурсами територіальної громади	20
1.3. Узагальнення закордонного досвіду ведення інформаційно- кадастрових систем	38
Висновки до розділу 1.....	47
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ.....	49
2.1. Аналіз сучасного стану земельної децентралізації в Україні з врахуванням експертної думки	49
2.2. Оцінка сучасного стану земельних ресурсів територіальних громад.....	59
2.3. Динаміка надходжень до бюджетів територіальних громад та оцінка громадами результатів роботи ринку землі.....	65
Висновки до розділу 2.....	71
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ГРОМАДИ.....	73
3.1. Імплементация зарубіжного досвіду правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальної громади: зміни до законодавства.....	73
3.2. Інформаційне забезпечення територіальних громад в управлінні земельними ресурсами.....	80
3.3 Перспективи взаємодії суб'єктів системи управління земельними ресурсами територіальної громади.....	82
Висновки до розділу 3.....	92
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	100

ВСТУП

Актуальність теми. Децентралізація державної влади та посилення самостійності органів місцевого самоврядування неможливі без передачі права розпоряджатись земельними ресурсами територіальним громадам. На сучасному етапі основні проблеми управління землею полягають у площині реформування державного управління, а саме – в процесах децентралізації, які ще не завершені та мають більше питань, ніж відповідей, оскільки стосуються передачі земель органам місцевого самоврядування, що по суті означає відносно нового суб'єкта управління земельними ресурсами та пов'язані із цим усі ризики та перспективи. Водночас децентралізація неможлива без передачі права розпоряджатися земельними ресурсами територіальним громадам.

У сучасних умовах активних процесів децентралізації владних повноважень по управлінню земельними ресурсами, а також передачі земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів у комунальну власність, важливим для забезпечення ефективного розвитку територіальної громади, є застосування інноваційних методів та інструментів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Механізми державного управління земельними ресурсами досліджували: В. Андрейцев, Ю. Білик, А. Даниленко, М. Калюжний, М. Ковальський, М. Латинін, А. Мартин, А. Третьак та ін. Обґрунтування необхідності розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин знаходить своє відображення у працях В. Андрейцева, В. Балезіна, Ю. Вовка, Б. Єрофєєва, І. Каракаша, М. Краснової, А. Мірошніченка, О. Мордвінова, В. Носіка, Ю. Шемшученка, М. Шульги та ін.

Мета і завдання роботи. Метою магістерської роботи є розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення публічного управління земельними ресурсами територіальних громад. Для її досягнення було поставлено такі завдання:

- дослідити сутність земельних ресурсів як об'єкта публічного управління;
- вивчити організаційно-правові засади управління земельними ресурсами територіальної громади;
- узагальнити закордонний досвід ведення інформаційно-кадастрових систем;
- проаналізувати сучасний стан земельної децентралізації в Україні з врахуванням експертної думки;
- оцінити сучасний стан земельних ресурсів територіальних громад;
- дослідити динаміку надходжень до бюджетів територіальних громад та оцінка громадами результатів роботи ринку землі;
- запропонувати імплементацію зарубіжного досвіду правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальної громади: зміни до законодавства;
- визначити інформаційне забезпечення територіальних громад в управлінні земельними ресурсами;
- визначити перспективи взаємодії суб'єктів системи управління земельними ресурсами територіальної громади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі управління земельними ресурсами територіальних громад.

Предмет дослідження – є система управління земельними ресурсами територіальних громад.

Інформаційною базою дослідження стали законодавчі та інші нормативно-правові акти України, дані статистичних щорічників та офіційних сайтів органів державного управління і органів місцевого самоврядування, звіти про соціологічні дослідження за обраною тематикою, наукові джерела за темою дослідження, матеріали всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференцій та семінарів, інтернет-джерела.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань в процесі одержання теоретичних та практичних результатів у роботі застосовано

загальнонаукові і спеціальні методи наукового дослідження, серед яких: аналіз та синтез – при формуванні теоретичної бази дослідження, визначенні особливостей, суперечностей, основних проблем системи управління земельними ресурсами територіальних громад; історичний, який дав змогу проаналізувати становлення нормативної бази з питань управління земельними ресурсами в Україні; компаративний аналіз – для узагальнення світового досвіду землевпорядкування та ведення кадастрових систем; класифікаційний – для систематизації суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади, а також при визначенні складу земельних ресурсів громади; структурно-функціональний – для аналізу основних взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування, державної влади та громадою у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень щодо земельних ресурсів громади.

Структура і обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків і пропозицій, списку використаних джерел. Основний зміст роботи викладено на 106 сторінках друкованого тексту. Список використаних джерел налічує 64 позиції.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Земельні ресурси як об'єкт публічного управління

Управління земельними ресурсами « носить складний, багатоаспектний характер, так як направлене на основний ресурс країни – землю. Земельний фактор відіграє величезну роль в життєзабезпеченні суспільства в цілому і кожної людини зокрема, оскільки земля – це ресурс особливого роду, який визначається такими факторами як обмеженість, невідтворюваність і багатофункціональність » [5]. Але, при цьому, варто пам'ятати, що якісне управління у сфері земельних відносин має значний вплив на розвиток таких сфер суспільного життя як екологія, аграрний сектор, економіка, зайнятість населення, туризм та багато іншого.

«Управління земельними ресурсами – це процес постійного удосконалення якісних характеристик землекористування і землеволодіння, земельних відносин, що полягає в проведенні комплексу заходів землевпорядкування території і землеустрою господарств; оптимізації розподілу земель між галузями господарського комплексу і раціоналізації використання ресурсу у кожній із них; розробці і впровадженні комплексу методик з охорони земельного фонду та підвищення продуктивності, економічної ефективності використання сільськогосподарських угідь на принципах сталого розвитку » [21].

Окрім того, як наука, так і практика, не дають однозначних відповідей на питання щодо з'ясування сутності і природи об'єкту управління у сфері земельних ресурсів. Так, «в контексті теорії, найчастіше в якості об'єкта управління використовують поняття: земельні відносини, земельні ресурси, земля чи земельна ділянка. Між собою ці поняття різняться, але використовуються в законодавстві і в науці як ті, що дублюють, замінюють одне одного. Багатоаспектності цих понять присвятили увагу багато вчених,

що зробили ці питання центром наукових своїх досліджень» [22], що свідчить про актуальність і складність питання.

Питання визначення земельних ресурсів, як «об'єкта управління, актуалізувалося у зв'язку зі зміною права власності на земелі сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування, активізації земельної реформи. Саме ці причини значною мірою сприяли збільшенню уваги науковців» [18; 9] до окресленої проблематики.

Але, коли мова йде про повноваження органів влади та місцевого самоврядування, об'єктом управління Земельний кодекс визначає «земельні відносини», та оперує різноманітними поняттями (табл.1.1). А Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», регламентуючи повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, визначає сферою регулювання «земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища» (ст. 33). При цьому, до основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» відносить «повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля».

І, слід акцентувати увагу на тому, що законодавець, регулюючи повноваження в текстах нормативно-правових актів найчастіше вживає формулювання «повноваження у сфері земельних відносин».

Закон України «Про охорону земель» використовує «поняття «земель», а також «земель і ґрунтів» (розділ 7), та визначає зміст «земля», під яким розуміється поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею» [45].

Таблиця 1.1.

Об'єкти управління органів влади та місцевого самоврядування у сфері
земельних відносин» (відповідно до Земельного кодексу України)

Суб'єкт управління	Об'єкт управління	Метод управління
Верховна Рада України,	земельні відносини	прийняття законів у галузі регулювання
	Землі	Визначення засад державної політики в галузі використання та охорони
Верховна Рада Автономної Республіки Крим	Землі	розпорядження
	землі, ґрунти	Затвердження та участь у реалізації республіканських програм використання
	земельні відносини	координація діяльності районних і міських(міст республіканського значення) рад
	земельні ресурси	координація діяльності місцевих органів
Обласні ради	Землі	розпорядження
	землі, ґрунти	затвердження та участь у реалізації регіональних програм
	земельні ресурси	координація діяльності місцевих органів
Київська і Севастопольські міські ради	Землі	розпорядження
	земельна ділянка	передача, надання у користування, вилучення, викуп
	земельні ресурси	координація діяльності місцевих органів
	Земель	здійснення контролю за використанням і охороною
Районна рада	Землі	розпорядження
	земельні відносини	вирішення інших питань у галузі
Сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи	Землі	Розпорядження, здійснення контролю за використанням і охороною
	земельна ділянка	передача, надання в користування, вилучення, викуп
	земельні відносини	вирішення питань у сфері
Кабінет міністрів України	Землі	розпорядження, встановлення порядку проведення моніторингу
	земельна ділянка	викуп
	земельні відносини	вирішення питань у сфері

Продовження табл. 1.1

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин	Землі	Консервації деградованих і малопродуктивних; додержання режиму використання
	водно-болотних угідь	збереження
	водоохоронних зоні прибережних захисних смуг, територій	установлення й використання
Місцеві державні адміністрації	Землі	розпорядження, охорона
	земельна ділянка	викуп, підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу)
	земельні відносини	вирішення інших питань у галузі

*Джерело: [5].

При цьому, поняття «земля», частіше вживається як економічна, або правова категорія, як розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту та 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 та складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [11].

З позиції управління, найчастіше використовується два поняття: «земельні відносини» та «земельні ресурси», адже це базові поняття земельного і цивільного права та публічного управління. Саме тому, є потреба проаналізувати підходи науковців до визначення обох понять. Наведений далі аналіз, здійснений на основі мультидисциплінарного підходу, так як наведено думки представників рідних наук (державне управління, право, економіка, екологія, ґрунтознавство).

« Земельні відносини – різновид майнових відносин, але вони мають певні особливості, оскільки земля є особливим видом майна. Законодавець закріпив визначення земельних відносин в системоутворюючому документі –

Земельному кодексі України. Так, їх визначено як суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею » [5]. Окрім того, вказана норма закріплює перелік суб'єктів земельних відносин, до яких віднесено: громадян, юридичних осіб, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а до об'єктів – землі в межах території України, земельні ділянки й права на них, у тому числі на земельні частки (паї). На практиці, земельні відносини не обмежуються лише відносинами щодо володіння землею, а є багатоаспектними: пов'язані з охороною земель, екологічною безпекою, застосуванням відповідальності за порушення норм земельного законодавства, управління земельними ресурсами, надання адміністративних послуг у зазначеній сфері, відносини щодо права користування і розпорядження землею, тощо.

« Земельні відносини виділяються в особливу соціально-економічну категорію яка розкривається через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багатоцільових інтересів та дуалістичному статусу землі, що виступає у відтворювальному процесі одночасно і як природне тіло, і як товар, і як соціально-економічна категорія, включена в систему товарно-грошових відносин » [8]. На виключності землі, як основи сільськогосподарського виробництва акцентує увагу Н. Павленко, визначаючи земельні відносини, як « відносини між фізичними особами, суспільством і державою з приводу власності на землю як основного фактора виробничої діяльності в сільському господарстві, а також порядок, умови і форми землеволодіння і землекористування, розпорядження землею і результатами від праці, отриманими на ній » [12]. Але автор взагалі виключив органи місцевого самоврядування з переліку суб'єктів управління земельними відносинами, що не є актуальним на сьогодні, адже « саме територіальні громади здійснюють право комунальної власності на землю саме через органи місцевого самоврядування. Цей спосіб реалізації права комунальної власності на землю є найбільш поширеним. Отже, дослідження правових та організаційних питань здійснення громадами права власності на землю через створені ними органи

самоврядування є актуальним завданням науки публічного управління, земельного та адміністративного права України »[35,].

Класики цивілістичного підходу, з деталізацією змісту права власності на землю пропонують таке визначення: « земельні відносини – суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження й управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об’єктом господарювання і засобом виробництва у сільському господарстві » [26].

А. Бойко надав найбільш широко функціональне, з позиції управління, визначення поняття «земельних відносин» – як « специфічний виду суспільних відносин між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з приводу володіння, користування, розпорядження та управління землями, земельними ділянками, а також з приводу охорони та відтворення земель: це правові, економічні, соціальні, управлінські процеси взаємодії між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, спрямовані на впорядкування та регулювання їхньої діяльності під час набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами » [7].

«Але, більш влучним і повним вбачається визначення земельних відносин як врегульованих нормами та методами права (земельного, приватного, публічного, адміністративного) суспільних відносин, що виникають між суб’єктами у процесі здійснення права власності на землю Українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони і раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб’єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави »[11].

В Законі України «Про охорону земель» вказано, що «земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві» [16]. Як правило, економісти розглядають

земельні ресурси як цілісну систему, що є важливим виробничим ресурсом, який генерує дохід у формі ренти та вважається основою сільськогосподарського виробництва.

« Земельні ресурси територіальних громад – це певною мірою відновлювані об’єкти управління, які включають територію розміщення (територіальна громада), простір над нею, ґрунти, насадження та надра, що мають грошову цінність та матеріальну форму, потенційно можуть брати участь у виробництві агро- або промислової продукції, виконанні робіт, наданні послуг та приносити блага територіальній громаді переважно у вигляді земельної ренти » [10].

« Територіальні громади виступають суб’єктами земельних відносин як власники (розпорядники) земельних ділянок. Відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, від імені територіальних громад у земельних відносинах правомочності суб’єкта комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування. Ознаками поняття «земельні ресурси територіальної громади» » [8] є:

- унікальний, природний ресурс поверхні суші;
- основа виробництва і, як наслідок – наповнення бюджету громади, соціальної стабільності;
- ресурс, що формує екологічне середовище, від якого, в свою чергу залежить якість життя громадян та інвестиційна привабливість громади;
- є базою для розселення жителів громади та задоволення їх потреб (економічних, соціальних);
- обумовлюють існування та використання інших природних ресурсів;
- складаються з земельних ділянок, які є основою для оподаткування;
- обмежені територією, на яку розповсюджується юрисдикція ОМС громади.

При визначенні складу земельних ресурсів територіальної громади, як суб’єкта управління, доцільно використовувати два підходи: широкий і

вузький. При застосуванні широкого (просторового) підходу, всі землі на території громади входять до складу земельних ресурсів, а саме:

- 1) землі комунальної власності, що знаходяться в межах населених пунктів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування;
- 2) землі приватної власності (адже вони є базою оподаткування і наповнюють бюджет громади);
- 3) землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної (земельні ділянки, на яких розташовані державні підприємства, установи, організації, будівлі органів державної влади), але розташовані в межах громади;
- 4) та землі з невизначеним правовим статусом (процес передачі яких з державної до комунальної власності триває, або ще не розпочатий), що розташовані поза межами населених пунктів.

При застосуванні вузького (формального) підходу, до складу земельних ресурсів територіальної громади відносять лише сукупність земельних ділянок, що належать на праві комунальної власності громаді та управляються від її імені органами місцевого самоврядування. Адже, по суті приймати безпосередні рішення як власник, застосовуючи при цьому правомочності : володіння, користування і розпоряджання, органи місцевого самоврядування можуть лише по відношенню до земель комунальної власності.

« Особливість земельних ресурсів населених пунктів полягає у в тому, що вони представлені різними категоріями цільового призначення, формами власності, господарським призначенням. Та, відповідно до норм Земельного кодексу України, землі за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення » [5].

« Управління земельними ресурсами громади доцільно розглядати як комплекс дій активного суб'єкта, спрямованих на об'єкт, який повинен мати організований характер та бути спрямованим на досягнення певної мети: раціонального землекористування, якісного проведення землевпорядних робіт та інвентаризації земель, залучення інвестицій та моніторинг сплати земельних податків, проведення грамотної екологічної політики в межах громади. З прикладної точки зору, об'єктом управління є безпосередньо земельні відносини, процеси формування земельних ділянок, землекористування, організація раціонального використання, та забезпечення екологічного законодавства » [16].

Предметом управління є процеси розподілу (перерозподілу) земель та земельних ділянок і прав на них, організації використання землі і інших природних ресурсів, які в межах певної території забезпечують все різноманіття потреб його жителів. Різноманіття потреб призводить до різноманіття способів використання земель, що підлягають управлінню.

До числа таких способів відносяться:

- здійснення територіальної організації використання землі і інших природних ресурсів в межах територій суб'єктів землекористування, (планування, зонування, землеустрою, землевпорядкування та ін.);
- інженерно-інфраструктурне забезпечення процесу використання та охорони земель і інших природних ресурсів (інженерні комунікації тощо);
- встановлення правового статусу земель та інших природних ресурсів і нерухомого майна (власність, користування, оренда, обмеження, обтяження);
- встановлення напрямків і видів використання землі та інших природних ресурсів (функціональне та дозволене використання);
- впровадження економічно і екологічно ефективних технологій використання та охорони землі та інших природних ресурсів;
- аналіз природного та економічного стану земель та інших природних ресурсів;

– проведення інших заходів, що впливають на статус і стан земель та інших природних ресурсів.

« Мета управління земельними ресурсами – забезпечення потреб громадян, що задовольняються на основі використання унікальних властивостей землі, як об'єкта права власності та як основи виробництва. 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) » [23].

Управління земельними ресурсами, як правило, розглядається на державному рівні, як діяльність органів державної влади, спрямована на планування, організацію та мотивацію раціонального використання земель, здійснення державного контролю за використанням земель, охорони земель, їх моніторингу, а також регулювання земельних відносин [25.]. При цьому, варто зауважити, що « зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, установленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативно- розпорядчої та контрольної діяльності за використанням й охороною земель » [12].

З врахуванням сучасних тенденцій, управління земельними ресурсами розглядається вченими і на місцевому рівні, як таке, що « здійснюють органи місцевого самоврядування, що можна визначити як організаційно-правову діяльність цих органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами земельних відносин на відповідній території. Управлінням можна назвати повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері регулювання земельних відносин »[16].

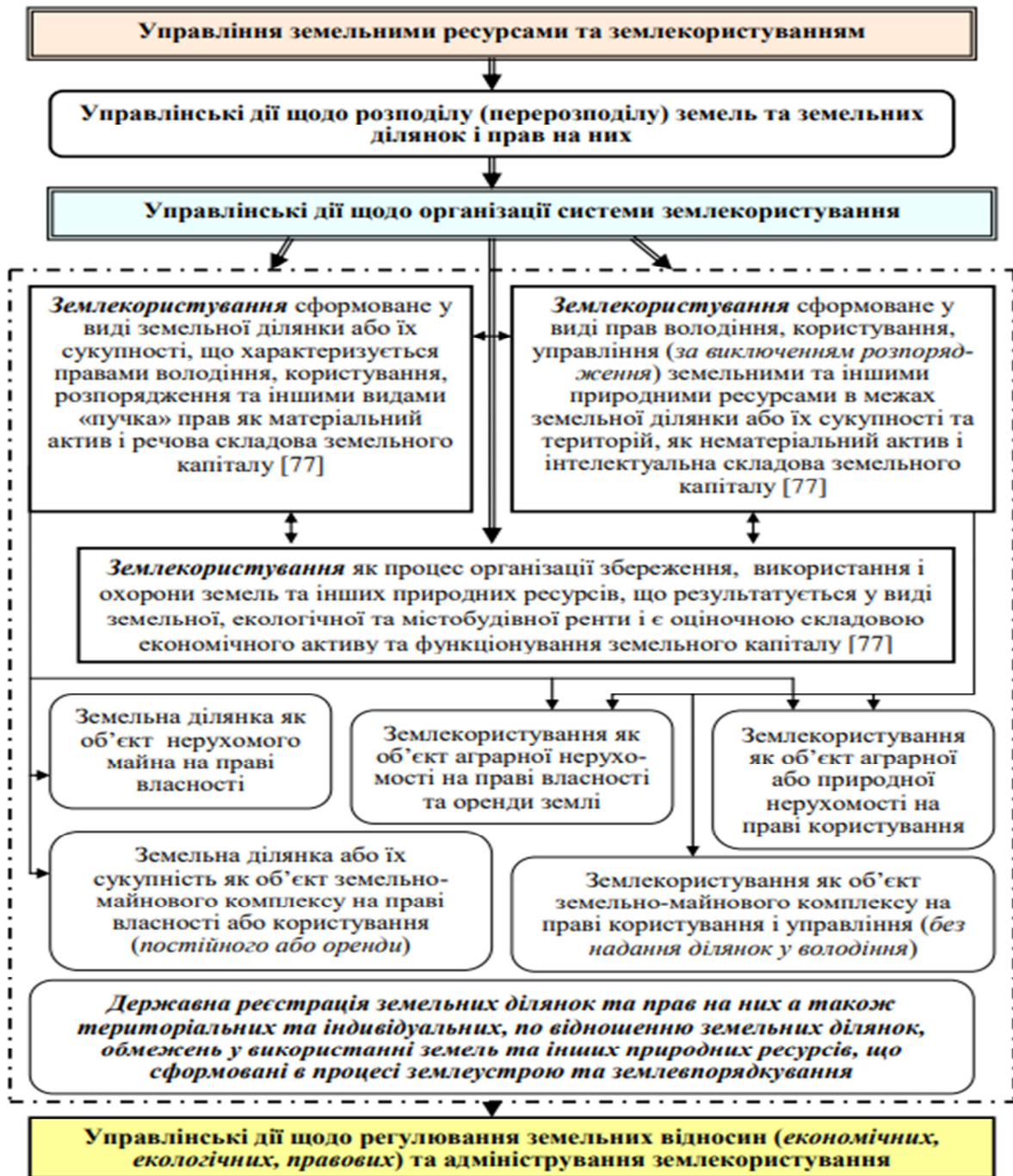


Рис. 1.1. Модель сутності управління земельними ресурсами та землекористуванням

«Управління земельними ресурсами, являючи собою систему взаємопов'язаних заходів (економічних, правових, адміністративних, організаційних, політичних та ін.), за допомогою яких державна влада та органи місцевого самоврядування впливають на учасників земельних відносин маючи на меті організацію раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони. Отже, публічне управління земельними ресурсами громади – це

вплив суб'єктів владних повноважень (відповідно до закону наділених функціями по управлінню земельними ресурсами) на землі в межах юрисдикції об'єднаної територіальної громади» [16].

Щодо практики, то у багатьох сферах в Україні система публічного управління перебуває на етапі створення, тобто переходу від моделі державного управління: формується нормативно-правова база, починають функціонувати інститути громадянського суспільства, більше повноважень отримують органи місцевого самоврядування. У найбільш загальному розумінні публічне управління визначається як вплив суб'єкта (носія публічної влади) на об'єкт – суспільні відносини, відповідно до покладених на нього функцій, визначених законодавством.

«Управління земельними ресурсами являє собою систему організаційно-правових і контролювальних заходів державного управління, що перебуває у площині незавершеності процесів децентралізації, передавання земель органам місцевого самоврядування як відносно новому суб'єкту управління земельними ресурсами, включає ризики, перспективи й зміни ролі держави у напрямі посилення контролю й відповідальності за використання й охорону земель, та адміністративних, соціально-економічних, екологічних, природоохоронних і рекреаційних заходів місцевого самоврядування, що здійснюються для виконання землею суспільно-виробничих функцій » [12].

Об'єктом в даному контексті є землі з визначеним і невизначеним правовим статусом в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування громади, які, в свою чергу, потребують застосування відповідних специфічних механізмів управління. В даному дослідженні об'єктом управління будемо вважати земельні ресурси. Наступною складовою системи управління земельними ресурсами є суб'єкти управління земельними ресурсами громади.

1.2. Організаційно-правові засади управління земельними ресурсами територіальної громади

Якість функціонування системи публічного управління земельними ресурсами є одним з визначальних показників ефективності місцевого самоврядування та органів влади. Система, механізми, суб'єкт та об'єкт управління земельними ресурсами досліджуються, як правило, на державному рівні, але доцільно змінювати акценти аналітичних досліджень, наукових розвідок та нормотворення, на користь управління на місцевому рівні. Адже змін зазнають суб'єктно-об'єктний склад і механізми управління системою земельних ресурсів: повноваження і відповідальність передаються у громади, змінюється кількість земель комунальної власності, наука і законодавство теж мають бути динамічними щоб відповідати сучасним реаліям.

В одному з базових стратегічних документів державного рівня – Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року серед найгостріших проблема перелічено: «незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель» [16]. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно. Не дивлячись на те, що вказаний документ прийнято ще в 2009 році, окреслені в ньому проблеми є актуальними і зараз. Оскільки постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року» лише оприлюднена у вигляді проекту [16]

Якісна співпраця та налагоджений обмін інформацією між всіма органами влади та місцевого самоврядування є одним із важливих показників якості

функціонування системи управління земельними відносинами. Для того, щоб краще зрозуміти механізми управління земельними ресурсами територіальних громад органами місцевого самоврядування необхідно проаналізувати їх повноваження.

Щодо суб'єктів управління земельними ресурсами, існує кілька класифікацій, в основі яких покладено різні критерії. Суб'єкти управління у сфері земельних відносин, за найбільш поширеною класифікацією, поділяються « на суб'єкти, що здійснюють державне, місцеве і внутрішньогосподарське управління. У свою чергу, державне управління поділяється на загальне і відомче (галузеве) управління » [22]

Якщо мова йде про управління на державному рівні то до органів загальної компетенції віднесено: « Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації; Верховну Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради та їх виконавчі органи. Компетенція цих органів носить загальний характер, оскільки не обмежується ні конкретною галуззю, ні функціональним напрямом використання земель. Окрім того, до міжгалузевих органів управління також відносяться Фонд державного майна та державні органи приватизації, які здійснюють продаж земельних ділянок під об'єктами, що підлягають приватизації, а також Державне агентство з управління зоною відчуження, яке уповноважене надавати земельні ділянки у зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, здійснює моніторинг та контроль за використанням земель »[11; 9].

Група міжгалузевих суб'єктів управління достатньо численна, окрім перелічених, до неї відносяться: Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку та територій. Повноваження перелічених органів охоплює конкретний функціональний напрям діяльності. « Особливим органом в системі управління земельними ресурсами є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), що

реалізує державну політику у сфері земельних відносин яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, 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. Вказана Державна служба має систему територіальних органів в областях, районах, містах» [14].

Необхідно відмітити, що у контексті управління земельними ресурсами громади, доцільно запропонувати нову класифікацію за принципом прийняття управлінських рішень ззовні (які приймаються на державному та регіональному рівнях), або з середини системи на дві категорії: зовнішні та внутрішні. До внутрішніх доцільно віднести: органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких розповсюджуються в межах відповідної громади, представників громади, як сукупності жителів.

Щодо зовнішніх суб'єктів, мова йде про органи державної влади, які наділені повноваженнями, по управлінню, контрольними повноваженнями, або є розпорядниками інформації як безпосередньо щодо земельних ресурсів, або об'єктів, які на них розміщені. Зовнішні суб'єкти, в свою чергу доцільно класифікувати за критерієм наявності владних повноважень на такі, що є лише розпорядниками інформації, і такі, до переліку повноважень яких віднесено управління земельними ресурсами, або об'єктами, що на них знаходяться (рис.1.2.). На даному етапі, повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин закріплено у двох базових, системо утворюючих нормативно-правових актах: Земельному кодексі України і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому, переліки повноважень не збігаються, а в кодифікованому законі повноваження виражені у більш загальній формі (табл. 1.2).



Рис. 1.2. Класифікація суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади

«Безпосередньо розгляд земельних питань лежить у процині відання однієї з постійних комісій ради – земельної комісії. Постійна комісія ради (далі – постійна комісія) є органом ради, що обирається з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, контролю за рішеннями виконавчого комітету» [13].

Нині нормативно не закріплено типове положення про постійні комісії, яке б регулювало процедурні нюанси та практичні аспекти їх діяльності, натомість необхідна інформація наведена у формі методичних рекомендацій Практичний посібник для громад, розроблений Асоціацією Міст України, що містить у собі відповідну інформацію і на його основі розробляються документи, що регулюють роботу комісій, не дивлячись на те, що методичні рекомендації не носять обов'язкового характеру.

Таблиця 1.2

Нормативне регулювання повноважень сільських, селищних, міських рад у
галузі земельних відносин

Відповідно до Земельного кодексу	Відповідно до Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»
а) розпорядження землями комунальної власності, територіальних громад; б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу; в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; г) вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування відповідно до цього Кодексу; г) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; д) організація землеустрою; є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; ж) обмеження, тимчасова заборона	а) власні (самоврядні) повноваження: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; 2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; 3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу; 5) оприлюднення у мережі Інтернет геопросторових даних та метаданих, що створені за рахунок коштів місцевого бюджету, коштів міжнародної технічної допомоги та передані органу місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»; б) делеговані повноваження: 1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; 3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 4) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; 5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

*Джерело: [14].

Згідно із законом головним (але далеко не єдиним) призначенням постійної комісії є вивчення, попередній розгляд і підготовка питань, які належать до відання ради, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

«Значну роль у реалізації рішень, що прийняті радами сільських, селищних, міських громад відіграють виконавчі комітети. Тому, логіка законодавця відслідковується в тому, що вони теж наділені повноваженнями у відповідних сферах. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім делегованих повноважень, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи» [16].

Окрім того, при органах місцевого самоврядування створюються центри надання адміністративних послуг, які надають послуги і в сфері земельних відносин також. Відповідно до законодавства (Земельний кодекс України, Закони України «Про Державний земельний кадастр», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про оцінку земель») ЦНАПи надають такі послуги у сфері земельних відносин:

- державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру,
- внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку з видачею витягу;
- внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту, з видачею витягу;
- внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць з видачею витягу;
- державна реєстрація обмежень у використанні земель з видачею витягу; внесення до Державного земельного кадастру відомостей про

обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, з видачею витягу;

- надання відомостей з Державного земельного кадастру; видача довідки про: 1) наявність та розмір земельної частки (паю) 2) наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання);

- видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки;

- проведення обов'язкової державної експертизи землепорядної документації;

- видача висновку про погодження документації із землеустрою;

- видача рішення про передачу у власність, надання у користування земельних ділянок, що перебувають у державній власності;

- видача рішення про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності;

- видача дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок [45]

В контексті активного реформування сфери надання адміністративних послуг, розроблено і рекомендаційний перелік послуг, які надаються в центрі надання адміністративних послуг (міської, селищної, сільської) ради (з урахуванням змін до законодавства про адміністративні послуги, в тому числі щодо застосування Реєстру адміністративних послуг для формування переліків послуг ЦНАП та їх ідентифікації/кодування), в даному переліку значно ширший спектр послуг, що налічує 42 пункт і містить інформацію про наявність такої послуги в реєстрі станом на 01.09.2021 та коментарі до їх застосування, та яким нормативним актом регульовано її надання.

Окрім того, «суб'єктом прийняття рішення на місцевому рівні є безпосередньо територіальна громада, тобто сукупність жителів. Але механізми прийняття та реалізації рішень жодним чином не врегульовано законодавством.

На даному етапі розвитку системи управління в територіальній громаді взагалі і земельними ресурсами, зокрема, є необхідність розробки механізму залучення жителів громади до прийняття рішень та контролю за їх виконанням. Саме цим питанням буде приділено увагу у третьому розділі дисертації. Адже модель публічного управління передбачає участь громадян, як через громадські організації, об'єднання, засоби масової інформації та мережу інтернет, так і безпосередньо (через місцевий референдум, громадські обговорення, особисті прийоми посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів та звернення громадян) у прийнятті управлінських рішень» [35].

Друга – значно більша за кількістю суб'єктів група – це зовнішні суб'єкти, до яких належать: територіальні органи Держгеокадастру України, департамент екології та природних ресурсів ОДА, департамент агропромислового розвитку ОДА, департамент культури і туризму, національностей та релігій при ОДА, басейнові управління водних ресурсів, Фонд державного майна України.

Головне управління Держгеокадастру в області є «територіальним органом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та їй підпорядковане. Виконуючи досить широкий перелік завдань, відповідно до Положення про Головне управління Держгеокадастру в області, затвердженого Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України 29.09.2016 № 333, налічується аж 40 пунктів. Але прослідковуються тенденції до трансформації Держгеокадастру у службу, що має сервісне спрямування, а повноваження по розпорядженню земельними ресурсами сільськогосподарського призначення передають органам місцевого самоврядування (відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 року № 1423-IX). При цьому, відповідно до вказаного закону, відбувається спрощення та дерегуляція значної кількості земельних процедур, наприклад: скасування державної експертизи землевпорядної документації, скасування необхідності

погодження майже всієї документації (окрім об'єктів культурної спадщини та природно-заповідного фонду) документації із землеустрою територіальними органами Держгеокадастру, спрощення процедури зміни цільового призначення землі. Але, ряд контрольно-наглядових функцій все ще входить до компетенції Держгеокадастру» [26].

«Наступними суб'єктами прийняття рішень у сфері земельних відносин є департамент екології та природних ресурсів ОДА, департамент агропромислового розвитку ОДА, департамент культури і туризму, національностей та релігій при ОДА. Сукупність повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері управління земельними ресурсами наведено у ст. 17 Земельного кодексу України. Розподілений функціонал між департаментами і управліннями в кожній адміністрації по-різному, і більше детально повноваження розкриваються у положеннях про структурні підрозділи адміністрації. Всі положення про відповідні відділи складаються і затверджуються на основі Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» [16].

Так, департамент екології та природних ресурсів ОДА, здебільшого має повноваження щодо «земель природно-заповідного фонду (відповідно до норм законодавства, може перебувати лише у державній власності) та питань, пов'язаних з охороною навколишнього середовища; а також: погоджує проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок у випадках та в порядку, визначеному законодавством; розробляє та приймає участь у реалізації програмних заходів з питань раціонального використання земель та підвищення родючості ґрунту (але лише щодо земель державної власності); організовує земельні торги щодо надання у користування на умовах оренди водних об'єктів, розташованих на території області за межами населених пунктів; розробляє проекти розпоряджень голови обласної державної адміністрації відповідно до повноважень обласної державної адміністрації, визначених статтею 122 Земельного кодексу України, в тому числі щодо надання дозволу (згоди) на розроблення землепорядної документації із відведення земельних

ділянок, зміни цільового призначення, встановлення (відновлення) меж земельних ділянок, з інвентаризації земель, з поділу та об'єднання земельних ділянок, встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості), надання дозволів на проведення грошової оцінки земельних ділянок, а також її затвердження; про надання земельних ділянок в оренду, в постійне користування, про продаж земельних ділянок, та інші проекти розпоряджень пов'язанні з виконанням повноважень» [24]. Цей перелік не є вичерпним і може бути змінено відповідно до особливостей розподілу функцій між департаментами, управліннями і відділами, адже положення затверджується головою ОДА.

Провідним завданням для департаменту агропромислового розвитку ОДА є реалізація державної політики у сферах використання і охорони земель та родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення, а також, забезпечення цільового та ефективного використання земель сільськогосподарського призначення. В рамках повноважень, департамент агропромислового розвитку ОДА здійснює організацію земельних аукціонів стосовно земельних ділянок, розпорядження якими належить до повноважень облдержадміністрації; вносить пропозиції в межах компетенції обласної адміністрації щодо збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів, консервації деградованих і малопродуктивних земель.

Департамент культури і туризму, національностей та релігій при ОДА має найменше повноважень у сфері управління земельними ресурсами, а саме: проекти відведення та надання земельних ділянок, зокрема для сільськогосподарських потреб, зміну землевласника, землекористувача в межах делегованих йому Міністерством культури та інформаційної політики України повноважень.

Не менш значущим суб'єктом у системі управління земельними ресурсами є Фонд державного майна України, а саме, його міжрегіональні управління. «Регіональне відділення Фонду державного майна України по областях є територіальним органом Фонду державного майна України, що

реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, оцінки, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління. До повноважень регіональних управлін фондів у галузі управління земельними ресурсами віднесено: здійснення конкурсного відбору суб'єктів оціночної діяльності - суб'єктів господарювання, якщо виступає замовником незалежної оцінки майна, експертної грошової оцінки земельних ділянок у випадках, визначених законодавством; укладення договорів на проведення оцінки майна, у разі якщо виступає замовником незалежної оцінки майна, експертної грошової оцінки земельних ділянок» [31].

Саме якість взаємодії всіх органів, що є суб'єктами управління земельними ресурсами територіальної громади є одним з важливих показників якості управління та розвитку суспільства.

Управління земельними ресурсами – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини. Управляти можна тільки системою. Досліджуючи систему управління земельними ресурсами з доцільно визначити такі поняття як об'єкт, суб'єкт, предмет, методи, мета і функції управління (рис. 1.2.).

До складу системи управління земельними відносинами територіальної громади доцільно віднести суб'єкт і об'єкт, а також – зовнішні зв'язки, зобразимо на рисунку.

До чинників, що впливають на систему ззовні доцільно віднести:

- нормативно-правове забезпечення;
- екологічну ситуацію в регіоні;
- інвестиційний клімат в країні;
- якість функціонування ринку землі;

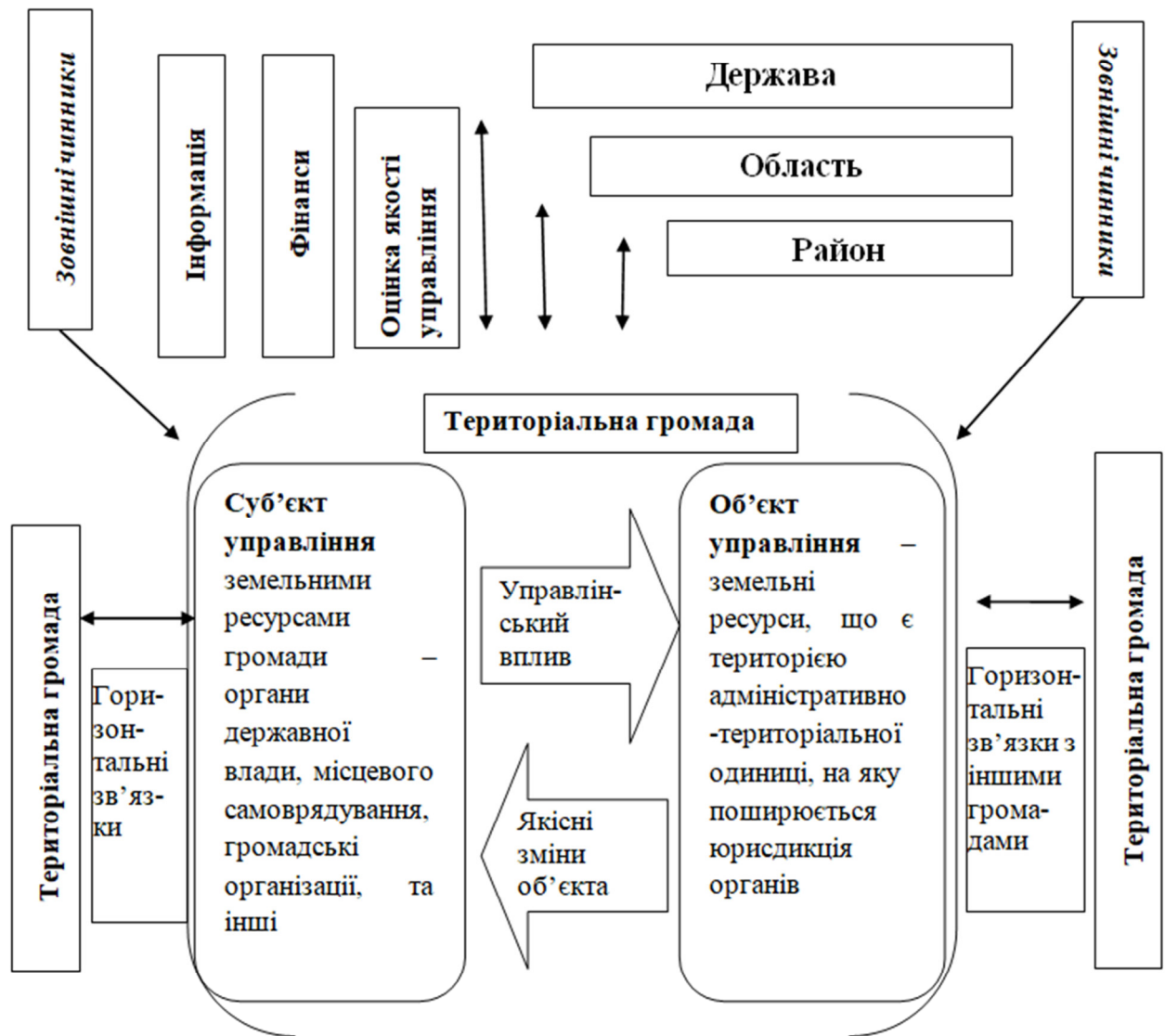


Рис. 1.2. Система публічного управління земельними ресурсами громади, як елемент системи державного управління

- рівень розвитку аграрного сектору, сільськогосподарських технологій;
- системність, повнота, якість ведення держгеокадастру та землевпорядних робіт;
- стан економіки в цілому, ціни та попит на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому та міжнародному ринку.

Цей перелік не є і не може бути вичерпним, так як динаміка законодавства, розвитку сільського господарства та ринку землі вносить

корективи та може змінювати ряд факторів, які впливають на систему публічного управління земельними ресурсами громади.

«Управлінський вплив суб'єкта на об'єкт в даному контексті – це всі управлінські рішення, що приймаються відносно земельного фонду громади, зміст яких розкривається через регулювання земельних відносин, здійснення контролю за використанням та охороною земель, стратегічне планування розвитку земельних відносин, забезпечення вимог земельного законодавства, застосування засобів впливу на порушників цього законодавства» [22].

Становлення системи законодавства у сфері земельних ресурсів доцільно розділити на кілька етапів:

- перший (1990-1995 рр.) пов'язаний із руйнацією державної монополії на землю, початком процесу інвентаризації земельного фонду України з визначенням юридичних і фізичних осіб, які були власниками певних земельних масивів або ділянок, створювали резервні фонди земель з метою їх подальшого перерозподілу та використання за цільовим призначенням;
- другий (1995-2001 рр.) спрямований на законодавче забезпечення реального механізму виділення паїв та виходу з колективних господарств та прийняття перших програмних документів;
- третій (2001-2015 рр.) побудова основ діючого нині земельного законодавства, перша його кодифікація, зміна і інституційної структури управління, побудова електронного врядування, регулювання обліку земель та повноцінне інформаційне забезпечення земельного моніторингу;
- четвертий (2015 – до сучасності) основний вектор у сучасному нормотворенні – земельна децентралізація, перерозподіл повноважень, зміна системи розподілу земельних податків, планування земельних відносин громадою в контексті довгострокових перспектив розвитку територій, значна увага законодавця приділяється питанням формування ринку землі.

Національне законодавство періоду децентралізації влади започатковано постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442, відповідно до

якої було утворено Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру – центральний орган виконавчої влади, який «реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через Міністра аграрної політики та продовольства України» [12].

Законодавчою основою з «революційним» підґрунтям у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад, яка дала змогу органам місцевого самоврядування на власний розсуд сформувати свій земельно-ресурсний потенціал та управляти ним, є: Постанова КМУ «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [14] «передбачала заходи щодо пришвидшення оформлення та реєстрації права комунальної власності територіальними громадами на земельні ділянки, передані з державної власності; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р.» [8], новелою є набуття права власності територіальними громадами на землі, земельні ділянки, які розташовані за межами населених пунктів територіальних громад та перебувають в державній власності. Відповідно до цього Закону «облік та відстеження стану земельних відносин буде здійснюватись за допомогою автоматизованої системи моніторингу земельних відносин, доступ до якої буде відкритим та безоплатним, обов'язок впровадження якої покладено на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. «Разом з цим органи місцевого самоврядування отримали повноваження щодо розпорядження та здійснення контролю за використанням та охороною цих земель. Введення посади державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель виконавчого органу сільської, селищної, міської рад повинно стати гарантією використання ресурсу в інтересах громади; ця посадова особа буде відповідати за збір та аналіз відомостей про земельні ресурси територіальної

громади. До моменту призначення державного інспектора на посаду повноваження з контролю за використанням та охороною земель здійснює Держгеокадастр та територіальні управління. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 р.»» [7], передбачає такі законодавчі новації: 1) процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок; 2) функціональне призначення території; 3) розроблення комплексних планів просторового розвитку громад; 4) зонування земель у межах територій об'єднаних територіальних громад.

Згідно з Концепцією загальнодержавної цільової програми «використання та охорони земель, сучасний стан земельних ресурсів України напружений, а поде куди і кризовий з тенденцією до погіршення, що істотно ускладнює соціально-економічний розвиток країни та її регіонів. Основна причина такого стану земельних ресурсів полягає в нераціональному використанні земельно-ресурсного потенціалу держави» [11]. Ця Концепція «формує подальші кроки щодо належної державної політики у сфері використання та охорони земель для розроблення регіональних програм використання та охорони земель, які повинні враховувати стан наявних земельних ресурсів та місцеві особливості. Національна економічна стратегія на період до 2030 р.» [13] – це основа для підготовки нормативноправових актів у сфері управління земельними ресурсами, з правильним застосуванням візій регіонального розвитку, агросектору, інвестиційної привабливості, передбачених Стратегією. Втілення в життя всіх законодавчих новел є можливістю формування якісно нових відносин у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад з чіткою орієнтацією на підвищення ефективності, раціональності, відповідальності використання та технічного вдосконалення щодо управління земельними ресурсами територіальних громад.

«За сприяння Агентства USAID AGRO 1,8 млн громадян України отримали державні акти на володіння земельними ділянками, було створено мережу правової допомоги новим приватним землевласникам, та надавали

підтримку найменш захищеним суспільним групам – молоді, людям похилого віку та інвалідам» [4].

Згідно з Моніторингом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10 січня 2022 р. «в Україні є 1470 територіальних громад, з них 410 міських, 433 селищних, 627 сільських, до яких увійшло 443 міста, 1960 селищ та 26261 село. Плата за землю в територіальних громадах від надходжень доходів до Загального фонду місцевих бюджетів за січеньлистопад 2021 р. становила 12,6 %» [1], збільшення надходжень залежить не тільки від збільшення ресурсів у власності, а також від актуальності грошової оцінки земель.

Значні сподівання покладено на Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073ІХ (набуває чинності 15.12.2023 р.). Цей закон «регулює відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів» [9]. Норми цього Закону є викликом для органів місцевого самоврядування і їх впровадження матиме позитивний вплив на взаємодію суб'єктів владних повноважень у сфері УЗР територіальних громад з громадянами та юридичними особами під час ухвалення рішень. Державний інспектор з контролю за використанням та охороною земель виконавчого органу сільської, селищної, міської рад у своїй роботі керуватиметься законодавчо регламентованою адміністративною процедурою. Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти управління земельними ресурсами територіальної громади, повинні діяти на засадах відповідальності перед мешканцями територіальної громади та державою, використання ресурсу в інтересах громади за принципом доцільно→економно→ефективно.

З моменту запровадження правового режиму воєнного стану Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 № 2145-IX (надалі – Закон №2145). Цей документ є «відправною точкою в розвитку спеціального законодавства в сфері земельних правовідносин в умовах воєнного стану. Звичайно, він не був досконалим. Навколо нього виникло багато запитань, на які складно дати відповідь. Отже, потрібно було робити крок уперед. Таким «кроком» став Закон №2247-IX від 12.05.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» (надалі – Закону №2247), в якому удосконалено механізм передачі земельних ділянок комунальної власності в оренду за спрощеною процедурою; знято «штучне обмеження» щодо зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення; передбачено механізм визначення та зміни цільового призначення земельної ділянки у період, коли функціонування ДЗК призупинено» [9].

1.3. Узагальнення закордонного досвіду ведення інформаційно- кадастрових систем

Управління земельним фондом визначається як діяльність органів державного управління та органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення раціонального використання і охорони земельного фонду країни [16]. «Система управління земельними ресурсами кожної країни має певні особливості, що обумовлено конкретними історичними, економічними, політичними, географічними обставинами. Одним із основних інструментів в управлінні земельними відносинами, в частині їх обліку є землевпорядкування. Лише за умови проведення якісно землевпорядних робіт можливе прийняття управлінських рішень на основі повної, достовірної інформації» [16].

Ідеальним прикладом, в цьому контексті, є Італія, в якій ще з 1886 року Установчим законом № 3682 «Закон про збалансування нерухомості» було створено єдиний кадастр земель, «основною метою створення якого було оподаткування об'єктів нерухомості. Італія є однією з 13 європейських країн, в

якій кадастр і реєстр прав ведуться одним органом управління. З функціональної точки зору, кадастр Італійської Республіки поєднує в собі два реєстри – «правовий» і «податковий (фіскальний)», що оптимізує інформаційний простір. Зміст кадастру ділиться на дві частини: 1) записи адміністративного характеру, включаючи записи про власника; 2) записи геометричного характеру, що визначають топографічні показники» [13]. Саме такий змістовний поділ став основою для двох основних земельно-інформаційних систем: земельний кадастр і житлово-будівельний кадастр.

Загальне управління та контроль за здійсненням кадастрової діяльності покладені на Міністерство економіки і фінансів Італійської Республіки. «Основний обсяг техніко-оперативної діяльності у межах повноважень Міністерства здійснює територіальне агентство (Agenzia del Territorio) , що є одним з чотирьох фіскальних агентств, створених у межах Міністерства, іншими агентствами є митне агентство, агентства доходів і державного майна» [26]. Просторово-адміністративна організація Територіального агентства Італії дещо схожа на Українську, оскільки загальнодержавному управлінню підпорядковані регіональні представництва.

І, не дивлячись на те, що у кадастрі Італії є дані і про земельну ділянку і про нерухомість, що на ній розташована, все ж таки, існує подвоєна реєстрація. Окрім вже вказаного реєстру земельних ділянок, будь-яка нерухомість в Італії має бути зареєстрована в Консерваторії обліку нерухомості (Conservatoria dei Registri Immobiliari). «З неї можна отримати інформацію про того, хто є власником нерухомості, яка її кадастрова вартість, точна площа, а також про наявність можливої заборгованості власника. Після підписання завершального акта купівлі-продажу нерухомість реєструється в Консерваторії обліку нерухомості впродовж двох місяців» [19].

Аналогічний багатоцільовий земельний кадастр започатковано в Німеччині у 1817 році, він служить як базис для оподаткування, реєстрації прав власності та оцінки земель. Поряд з загальноприйнятими функціями державного реєстру, інформація кадастру нерухомості є основою для земельних

інформаційних систем, що використовується для територіально-адміністративного управління та системного розвитку сільського господарства. Основним нормативно-правовим актом, що регулює функціонування кадастру є Закон землі Гессен «Про кадастр нерухомості та геодезичної зйомки», прийнятий у 1992 р.

«Безперервно функціонує система оцінки земель, що вперше була проведена ще в 1934 році, а потім в післявоєнний період лише у східній частині Німеччини протягом 1948-1954 років. В основу сучасної системи оцінки та переоцінки земель покладено матеріали проведених ґрунтових зйомок з деталізованою характеристикою земель за природними властивостями; дані про врожайність сільськогосподарських культур, валовий і чистий доходи. Проводяться відповідні заходи не лише для внесення актуальних даних у кадастр з метою створення бази для оподаткування, а здебільшого для планування сільськогосподарського виробництва та встановлення цін на землю» [18;24].

Ведення кадастру нерухомості функціонально віднесено до федеральних земель (регіональний рівень) і ведеться відповідними управліннями землеустрою та земельного кадастру. «При цьому, в кадастровій системі в Німеччині відсутній федеральний (загальнодержавний) рівень. Кожна федерація має головний офіс та регіональні представництва. Роботи з реєстрації здійснених операцій з землею покладені на спеціальних працівників, діяльність яких підлягає ліцензуванню. Ліцензію землевпорядника може отримати особа, яка має необхідну університетську освіту та два роки практичного досвіду. Дані якісної оцінки земель відображаються у двох кадастрах: нерухомості і у господарському кадастрі.» [12].

«Базою для оцінки реальної вартості землі є оцінка грошово-економічної вартості ділянки. Вона передбачає декілька основних етапів:

- 1) визначення якості землі (ґрунтів), що відбувається на основі коефіцієнтів для різних видів ґрунтів та видів використання землі; вводиться

поправка на ступінь використання землі (1 – найвищий бал, 7 – найнижчий бал);

2) оцінка показників родючості – розраховується на 1 га землі та визначається на основі коефіцієнтів;

3) врахування економічно-географічних параметрів (наприклад, місце розташування ділянки, віддаленість від основних транспортних шляхів, рівень розвитку регіону, зокрема, рівень цін та заробітної плати);

4) розрахування середнього для господарств коефіцієнта, який є офіційним показником для податкових платежів та інших економічних операцій» [18].

У Німеччині розвинута система публічного управління земельними відносинами на місцевому рівні. «Кожна федеративна земля розробляє свій комплекс (план) заходів з розвитку землекористування підконтрольних територій. Яскравим прикладом успішного самоврядування є те, що кожен план заходів обговорюється на публічних слуханнях. Міжгосподарське землевпорядкування в основному представлено консолідацією земель і упорядкуванням землекористувань» [21]. При цьому, у різних федеративних землях «управління земельними ресурсами може бути підпорядковано навіть різним міністерствам: у федеральній землі Гессен земельними справами управляє Міністерство економіки, транспорту і розвитку території, Саксонії – Міністерства внутрішніх справ і Земельного геодезичного управління, Баден-Вюртембурзі – Міністерство сільського господарства» [29].

«Суттєвою відмінністю від інших систем управління земельними ресурсами у Німеччині є те, що реєстрація прав на земельні ділянки є складовим компонентом діяльності місцевих судів. Відомство Поземельної книги, у структурі місцевих судів ФРН, уповноважене для ведення Поземельної книги» [23]. Суди, як відомства Поземельної книги, поширюють свою компетенцію на земельні ділянки в межах територіальної підвідомчості даного суду. Тобто, суди наділені реєстраційними повноваженнями в межах підвідомчого округу.

Але, найцікавішим, у контексті досвіду для вітчизняного законодавства є те, що німецька кадастрова система пройшла процес об'єднання двох кадастрів, що по суті вже давно обговорюється в Україні. Адже вітчизняна система передбачає реєстрацію права власності на земельну ділянку у Державному реєстрі прав на нерухоме майно, держателем якого є Міністерство юстиції України та в Державному земельному кадастрі, держателем якого є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

«З 1997 року Робочий комітет топографічних управлінь Земель ФРН розробляє модель комплексної кадастрової інформаційної системи ALKIS. Її особливість – містить геопросторову інформацію про об'єкти нерухомості, поєднує автоматизований реєстр власності та автоматизовану кадастрову карту. Процес створення системи ALKIS триває до цього часу». [23] Процес об'єднання кадастрів «Поземельної книги» і «карти нерухомості» у Німеччині відбулося у кілька етапи. «Перший етап: обмін даними електронним шляхом (за умови, що Поземельна книга і кадастр нерухомості ведуться в електронній формі). Другий етап: технічна інтеграція за допомогою єдиної бази даних. Третій етап: повна інтеграція системи під керівництвом однієї (нової) установи. На завершальному етапі створено єдину земельно-інформаційну службу Німеччини» [46].

Одним з найновіших земельних законодавств Європи, що варте уваги з позиції вивчення і залучення досвіду, вважаємо законодавство Польщі. Так, поняття «кадастр», з'явилося в польському законодавстві лише в 2005 році і визначається як офіційна інвентаризація описів земельних ділянок. Але до цього, відповідно до Акту від 17 травня 1989 року «Геодезичне і картографічне право» реєстр землі та будівель називають кадастром нерухомості.

Організаційно кадастр нерухомості веде Головне управління геодезії та картографії. До складу цієї служби входять 16 воєводських (регіональних) офісів та 425 повітових (субрегіональних). Така розгалужена система органів публічної влади стала наслідком успішної реформи земельної децентралізації.

Особливістю кадастрової системи в Польській Республіці є те, що його ведення належить до компетенції різних державних відомств (Міністерства державної адміністрації та внутрішніх справ, Міністерства юстиції та Міністерства фінансів) та органів місцевого самоврядування різних рівнів. Тобто, кадастрова система є доступною для всіх державних організацій, на які покладено реалізацію завдань у сфері земельних відносин.

«Важливим напрацюванням сучасного польського суспільства є те, що інформація про земельні ділянки, будівлі та приміщення відкрита для громадськості і широко доступна (обмеження стосуються лише особистих даних). Інтегрована електронна система дозволяє здійснювати обмін даними між реєстром нерухомості, реєстром ґрунтів, іпотечним реєстром та фіскальним реєстром. Кадастр використовується спеціалістами у різноманітних галузях: посадовими особами казначейства, юристами, геодезистами, будівельниками, архітекторами, проектувальниками, оцінювачами, розробниками, агентами з нерухомості, керуючим нерухомістю планувальниками, урбаністами та іншими» [44].

Кадастрова система Польської республіки складається з двох компонентів: складання карт (просторова характеристика) і пов'язаною з ними документацією (змістовна частина). Кадастрова карта включає в себе геоінформаційні характеристики про місцезнаходження в просторі (межі адміністративно-територіальних одиниць; контури земельних ділянок та будівель, що на них розташовані, описові дані та інформація (назви вулиць, площ, священних місць, струмків, водойм та інших фізико-географічних об'єктів, доріг, серійні номери та оформлення будівель).

При цьому, економічна оцінка земельних ресурсів у Польщі не знайшла відображення у земельному кадастрі. В основу визначення вартості землі запропоновано покласти такі показники як: чистий дохід, диференціальна рента, вартість витрат на освоєння земель. Варто зауважити, що «модернізація кадастру відбувається і досі у напрямку підвищення точності та якості даних. У сучасних умовах розвитку електронного врядування, реформування земельного

кадастру в Польщі продовжується, провідним завданням є створення системи багатоцільового кадастру, який об'єднає базовий кадастр, земельний кадастр і податкові дані в єдину цілісну систему. Головною функцією багатоцільового кадастру буде об'єднання найбільших баз даних в Польщі в одну цілісну систему. Нині така комбінація можлива тільки з використанням метаданих» [26]

Найрозвиненішою сучасною земельно-кадастровою системою в Європі вважається французька, вона також носить фіскальну спрямованість. Правове регулювання діяльності земельно-кадастрової системи здійснюється Цивільним законодавством. Суттєвої відмінністю від земельних кадастрів проаналізованих країн та України є те, що кадастр у Франції не визначає точності меж земельних ділянок, хоча при цьому є юридичним підтвердженням встановлення меж власності. При цьому, межі земельних ділянок встановлюються на місцевості (в натурі) на основі наземних кадастрових знімів власності. Доступ до кадастрових планів та реєстраційних даних здійснюється у режимі on-line.

Функціонування земельно-кадастрових робіт забезпечується Генеральною дирекцією податкових служб, податкових та земельних операцій, з розгалуженою системою місцевих органів, до яких належать: податкові центри, кадастрові інспекції, земельні відділи, служби оподаткування, існують також регіональні земельно-кадастрові інформаційні центри. Досить велика кількість органів публічної влади покликана забезпечувати функціонування комплексного кадастру, саме тому існує спеціалізована Національна школа кадастру в Тулузі, яка веде основну підготовку фахівців.

«Національна служба кадастру Франції здійснює діяльність в кількох напрямках: адміністративному, юридичному та технічному – для реалізації кожного з них створена спеціальна служба. Так, адміністративна служба, відповідно до покладених на неї повноважень, здійснює: формування кадастрових реєстрів, реєстрацію передачі права власності на земельку ділянку, видачу копій та виписок з кадастрових документів, нарахування податків на землю. Юридична служба земельного кадастру займається розмежуванням

власності на землю, ідентифікацією даних про землю, її окремих ділянок, веденням земельної кадастрової книги. До відання технічної служби належить: відновлення старих та пошкоджених картографічних планів, координація, перевірка та централізація знімання земельних ділянок, збереження межових знаків та геодезичної мережі в цілому» [17].

Варто звернути увагу на те, що на місцевому рівні (в кадастровому бюро комун) документація є комп'ютеризованою і постійно оновлюється на 1 січня кожного року. А поновлення переоцінки земельних ділянок у відповідності до реалій ринку та змін якості землі відбувається раз на п'ять років. Французька система використовується у Франції, Бельгії, Люксембурзі та багатьох колишніх французьких колоніях.

Розглядаючи досвід у сфері землевпорядкування яскравого представника англосаксонської правової сім'ї – Канади, варто звернути увагу на те, що основною метою функціонування земельного кадастру є не лише справедливе оподаткування землевласників, а ще й гарантування права власності на землю. Канада є прикладом країни з активно функціонуючим ринком земель сільськогосподарського призначення (близько 98 % з них знаходяться у приватній власності).

«Основна частина законотворчості у сфері земельних відносин здійснюється владою провінцій (найменша одиниця адміністративно-територіального поділу). Отже, місцеві органи влади мають надзвичайно широкі повноваження у сфері управління земельними відносинами. При цьому у деяких провінціях введені достатньо жорсткі заходи при порушенні використання сільськогосподарських земель (Британська Колумбія, Ньюфаундленд, Квебек)» [18].

«Повноваження щодо забезпечення ведення кадастру, вивчення ресурсів країни з метою прогнозування продуктивності земель належать до функцій Служби інвентаризації земель. Вона забезпечує дослідження земель за стандартизованими для всієї країни критеріями з метою надання повних та точних даних стосовно потенційної продуктивності земель федеральним і

провінційним органам влади» [19]. Окрім інформації про власників земельних ділянок та її оціночної вартості, у Державному земельному реєстрі Канади зберігають всі записи щодо оренди державних земель і державних корисних копалин (під поверхнею землі).

Саме отримані цією Службою дані є основою для прийняття управлінських рішень, планування розвитку земельних ресурсів як федеральними, так і провінційними органами влади. Інформація, що вноситься до кадастру, підлягає диференціації за чотирма напрямками, в залежності від потреб оцінки земель: для сільського господарства; лісового господарства; для рекреаційних цілей; відтворення фауни. Відповідальність за безпосереднє виконання робіт на місцях несуть провінційні власті. Крім цього, в інвентаризації земель беруть участь всі міністерства і відомства, які пов'язані з використанням природних ресурсів, надаючи інформацію, що підлягає занесенню до кадастру.

Кардинально інше призначення, ніж в усіх проаналізованих вище країнах, має інформаційно-земельний кадастр Австралії. Так, основною метою функціонування земельного кадастру Торренса (титульну систему Торренса (Torrens Title System), до речі, розроблено ще у 1858 р.) є правовстановлення та забезпечення юридичної непорушності кордонів, а саме можливість їх визначення на місцевості (а не оподаткування, як в попередніх випадках) через механізм видачі власнику свідоцтва (сертифіката) на всі права (власність, оренда, іпотека), що поширюються на земельну ділянку. Також у свідоцтво вносяться відомості про обтяження та обмеження прав власника. Саме отримання свідоцтва з кадастру є гарантом прав власника нерухомого майна, що забезпечує системі Торренса високу ступінь прозорості.

«На сьогодні в земельному кадастрі Австралії систематизовано різноманітні дані (статистичні, податкових реєстрів, документів щодо планування, земельний кадастр) – саме тому він є базою просторових даних і забезпечує діяльність з планування розвитку сільського господарства,

використання земель, оподаткування, забезпечення ринку нерухомості, надкористування, ведення статистики тощо» [10].

Враховуючи, що правовстановлення – основна мета кадастру Торренса, варто згрупувати основні принципи реєстрації, які засновані на забезпеченні державою гарантій прав на землеволодіння, такі:

- будь-яка операція, пов'язана із земельною ділянкою, повинна бути зареєстрована в Реєстрі записів про землеволодіння;
- на кожному земельній ділянці є державний сертифікат, що засвідчує право володіння ним, а у його власників зберігається копія: Свідоцтво на землеволодіння (Certificate of Title);
- уряд штату гарантує, що людина, прізвище якої зафіксовано в Реєстрі записів про землеволодіння, є законним власником земельної ділянки і, відповідно, безпосередньо запис може виступати доказом у суді, або будь-якому іншому державному органі.

«Варто зауважити, що система Роберта Торренса, створена для Австралії, застосовується також у Великій Британії, Канаді та Новій Зеландії. Давню традицію ведення земельного кадастру ще з мають і США. Державну систему обліку та землеустрою введено Дикретом про землю, що був підписаний президентом Томасом Джефферсоном 20 травня 1785 року. На сучасному етапі, кадастрова система Сполучених штатів Америки, хоча і містить актову систему реєстрації прав, але при цьому, держава, виступає, в лише в ролі статиста-реєстратора, не беручи на себе контрольних функцій за дотриманням законності операцій з землею» [12].

«Кожен штат веде земельно-кадастрові роботи по-різному, адже в країні розроблено кілька основних кадастрових багатоцільових інформаційних систем і для всіх штатів є однаковим поділ території штату на кадастрові блоки та секції, а також система реєстрації прав» [22].

Базовою одиницею земельної власності, що вноситься в земельний кадастр в США є індивідуальна земельна ділянка, що має певні ознаки, такі як: адреса, геодезичні данні та вартісний індекс. Окрім земельних ділянок в

земельно-інформаційних системах відображаються: авто та залізничні дороги, елементи гідрографії.

Висновки до розділу 1.

Система публічного управління земельними ресурсами громади – система відносин між суб'єктами (наділеними владними повноваженнями, що регламентовані земельним, адміністративним та екологічним законодавством) і об'єктом (землею комунальної власності на території, що обмежується юрисдикцією органів місцевого самоврядування громади), направлених на раціональне землекористування, забезпечення екологічної стабільності, задоволення потреб громади, пов'язаних з використанням землі.

Предметом управління земельними ресурсами громади є процеси організації використання та охорони землі, планування розвитку земельних відносин, що у межах визначеної території, на яку розповсюджується юрисдикція органів місцевого самоврядування громади, забезпечують потреби громадян.

Проведений системний аналіз закордонного досвіду у сфері землевпорядкування, ведення кадастрових систем дозволяє зробити висновок, що в провідних країнах прослідковується прагнення щодо забезпечення найповнішої співпраці між різними користувачами інформації про землю, у зв'язку з чим створено велику кількість сучасних інформаційних систем, які систематично оновлюються і актуалізуються. Більшість земельних кадастрів є комплексними і поєднують у собі фінансову, юридичну, інформаційну функції.

При цьому кожна з проаналізованих систем обліку земельних ресурсів має особливості, на які доцільно було б звернути увагу, а також, напрацювання, що можна запровадити і в українському законодавстві. Так, наприклад, активне залучення громади до земельних питань у вигляді обговорення на публічних слуханнях комплексу заходів щодо розвитку землевпорядкування дало б змогу реалізувати пряму демократію в громадах.

Надзвичайно корисним для українського законодавства є досвід Німеччини у двох аспектах: по-перше, постійно функціонуюча система переоцінки земельних ресурсів та внесення актуальних даних до державного земельного реєстру, з метою планування розвитку сільськогосподарського виробництва; по-друге, пройдений Німеччиною процес об'єднання двох реєстрів, що проходив у три етапи (обмін даними електронним шляхом, технічна інтеграція за допомогою бази даних, і завершальний – повна інтеграція) електронним шляхом (за умови, що Поземельна книга і кадастр нерухомості ведуться в електронній формі системи під керівництвом однієї (нової) установи).

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз сучасного стану земельної децентралізації в Україні з врахуванням експертної думки

Управління земельними ресурсами територіальних громад віднесено до компетенції: органів місцевого самоврядування (далі – ОМС); районних державних адміністрацій (далі – РДА); територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (обласні управління Держгеокадастру).

В контексті земельної децентралізації відбувається перерозподіл функцій, змінюються повноваження і навіть форма власності на землі сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів (з державної на комунальну), що призводить до так званого «розмивання» районного рівня управління земельними ресурсами. «Саме тому особливої уваги потребують РДА як місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, суб'єкти публічного управління, обсяг повноважень яких динамічно змінюється. Зараз активно йде обговорення майбутньої ролі РДА після укрупнення районів. Передбачається, що основними повноваженнями адміністрацій після укрупнення районів будуть координація між територіальними органами центральних органів виконавчої влади на районному рівні, а також забезпечення законності на відповідній території» [45].

Земельний кодекс також містить перелік повноважень місцевої державної адміністрації (не розмежовуючи при цьому районну і обласну адміністрації) та інших суб'єктів управління у сфері земельних відносин. Але, не дивлячись на те, що кілька пунктів з переліків повноважень, що наведені у ключових для РДА нормативно-правових актах збігаються, більшість з них – різні (табл.2.1).

Таблиця 2.1.

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері управління
земельними відносинами за різними законодавчими актами

Земельний кодекс України	Закон України «Про місцеві державні адміністрації»
До повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить: – підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; – викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених законом; – підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; – здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; – координація діяльності державних органів земельних ресурсів; – вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону[55].	Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля – розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм; – вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; – вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; – інформує населення про екологічно небезпечні ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що до його поліпшення; – організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; – вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; – розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях; – здійснює контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; – здійснює контроль за забезпеченням безперешкодного і безоплатного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів та островів для загального водокористування відповідно до закону[162].

З метою дослідження питань розподілу повноважень з управління земельними ресурсами на місцевому рівні, у березні 2019 року було проведено соціологічне опитування «Функціональний аналіз діяльності місцевих органів влади в умовах децентралізації». Респондентами опитування стали такі

категорії осіб: працівники районних державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад об'єднаних територіальних громад Рівненської області.

Як видно з наведених даних (таблиця 2.2), загальна тенденція опитування – наявна готовність органів місцевого самоврядування брати, а РДА віддавати відповідальність і повноваження у сфері земельних відносин. Такий стан речей є цілком логічним, адже в РДА більше нікому виконувати відповідні функції.

Таблиця 2.2

Результати опитування щодо розподілу повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у відсотках до загальної кількості опитаних

Сфера відповідальності	Громади	РДА	Громади спільно з РДА	Інші суб'єкти
Розпорядження землями державної власності на відповідній території	41	25	25	4
Реалізація державних програм щодо захисту навколишнього середовища	23	17	39	12
Погодження документації із землеустрою щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища	34	11	27	16
Управління земельними ресурсами	56	11	18	11
Організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою	55	11	24	6
Організація контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів	34	7	40	13
Проведення нормативної та експертної та грошової оцінки землі	30	6	19	37
Зміна цільового призначення землі	48	6	25	11
Вирішення земельних спорів	45	6	34	11
Виконання землевпорядних робіт, розроблення та реалізація планів земельно-господарського устрою	48	6	36	8
Здійснення контролю за суб'єктами господарської діяльності у сфері поводження з відходами	38	5	41	9
Здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами	36	4	40	13

Продовження табл. 2.2

Інформування населення про стан навколишнього середовища	42	3	35	11
Визначення територій для розміщення відходів	57	1	38	2

*Джерело: [56].

Також позитивним є те, що визначення території для розміщення відходів мають здійснювати саме органи місцевого самоврядування громади (57 % респондентів), з урахуванням думки місцевих жителів, адже це питання стану довкілля та екології в громаді, що безпосередньо впливає на її життєдіяльність. Окрім того, переробка відходів є предметом співпраці громад. Відповідно, і виконання землевпорядних робіт, розроблення та реалізація планів земельно-господарського устрою (48 % респондентів) мають виконувати структурні підрозділи виконавчих органів місцевого самоврядування, у розпорядженні яких знаходяться землі громад.

Але є і спірні питання, розподіл відповідей на них не такий однозначний, серед яких – реалізація державних програм щодо захисту навколишнього середовища, процес якої за логікою, має виконуватись, або хоча б контролюватись органом виконавчої влади.

Окрім того, особливої уваги потребує варіант відповіді «спільно РДА з громадами», який містить достатньо високий відсоток наповнення. Три пункти набрали 40 і більше відсотків – організація контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів; здійснення контролю за суб'єктами господарської діяльності у сфері поводження з відходами; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами. У всіх трьох випадках ці питання відносяться до контрольних функцій.

У даному контексті йдеться про співпрацю органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями. Але, з урахуванням реальної ситуації, коли за РДА залишились лише номінально закріплені у

законодавстві функції, які фактично не знаходять відображення в структурі, то незрозуміло, яким чином така співпраця може відбуватись.

Для того, щоб вивчити, наскільки вдалим є заходи, спрямовані на проведення земельної децентралізації, визначення можливостей оптимізації передачі повноважень та вдосконалення якісних показників управління у цій сфері, впродовж вересня-жовтня 2021 року було проведено експертне опитування. Під час даного дослідження було опитано 283 експерти, які представляли органи державної влади, місцевого самоврядування, громадські організації Рівненської області.

Першою із ряду завдань була оцінка доцільності проведення земельної децентралізації, респондентам було запропоновано пояснити свою думку. «86 % опитаних висловили позитивне відношення до земельної децентралізації, 9 % зазначили про негативне ставлення, а 5 % взагалі не відповіли на задане питання. При цьому, варто звернути увагу, що пояснили свою думку в більшості опитувані, що висловили позитивне ставлення. Серед найбільш розповсюджених варіантів обґрунтування своєї позиції експерти зазначали: збільшення надходжень до бюджету громади, вищу ефективність місцевих органів влади порівняно з центральними, раціональне використання земель, розширення можливостей для стратегічного планування розвитку громади, зменшення рівня корупції. Отже, загалом, можна відзначити, що респонденти вважають доцільним проведення земельної децентралізації в Україні» [51].

Варто навести для порівняння результати опитування «Ставлення громадян до реформ в Україні», що було проведено центром Разумкова навесні 2022 року, результати якого свідчать, що до земельної реформи негативно ставляться 48,5% опитаних, 15,9% – позитивно; 14,1 % респондентів байдуже відносьється до реформи; 21,5 % зазначили, що їм важко відповісти на поставлене питання [19].

Отже, таке динамічне явище, як реформа земельної децентралізації має як позитивні, так і негативні аспекти. Саме для того, «щоб запобігати останнім, було поставлено завдання виокремити й оцінити переваги та недоліки

проведення реформи. З восьми запропонованих респондентам переваг, необхідно було обрати не більше трьох. Найбільш вагомим з позитивних моментів опитані вважають збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок земельних податків (68 %), що дублює відповіді на перше питання. Друге місце серед плюсів децентралізації земельних відносин – розширення можливостей для стратегічного розвитку планування територій і оперативність прийняття управлінських рішень (43 %). Наступною серед переваг було визначено підвищення рівня інвестиційної привабливості сектору сільського господарства в регіоні (34 %)» [51].

Руйнація монополії на розпорядження земельними ресурсами поза межами населених пунктів також є важливим здобутком земельної децентралізації, саме так вважають опитувані (27%), адже повноваження тепер не зосереджені лише в територіальних органах державної служби України з питань геодезії картографії та кадастру (далі - Держгеокадастр). Окрім того, «наближення надання адміністративних послуг у земельній сфері до громадян також потребує доопрацювання, але є беззаперечною перевагою процесів передачі повноважень, вважають респонденти (24%). Можливість уникнути дублювання повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (21 %), що буде здійснено лише за умови системного підходу нормотворця, дасть змогу кожному суб'єкту влади діяти чітко в межах компетенції. А от розширення можливостей для землевпорядної документації серед переваг посіло останнє місце, за думкою опитуваних (9%)» [51].

Результати можна побачити на рисунку 2.1.

При цьому, слід пам'ятати, що будь-яке соціальне явище має як позитивні, так і негативні наслідки, земельна децентралізація – не виняток. В цьому контексті, респондентам було запропоновано визначити найсуттєвіші недоліки земельної децентралізації. 55 % опитуваних відзначили, що наявність корупційних ризиків – найбільш суттєва проблема в цій сфері. Основними чинниками, що створюють можливість корупційного порушення є нечіткість, або взагалі відсутність нормативної бази (прогалина, колізія, конкуренція норм

права), дублювання повноважень, відсутність чіткого механізму контролю, дерегулювання діяльності владних органів в перехідний період передачі повноважень.



Рис 2.1. Розподіл відповідей респондентів на питання «Які з переваг земельної децентралізації Ви вважаєте найбільш вагомими?» (у відсотковому співвідношенні до всіх опитуваних)

Звідси випливає і наступний показник – 52 % респондентів зазначили, що проблемою є неповнота нормативного забезпечення. Саме такий стан речей «підкреслює необхідність комплексного підходу до проведення змін у державі. Окрім того, земельна, адміністративна реформа та реформа системи державного управління невіддільні від децентралізації земельних відносин та потребують негайного завершення. Довготривалість процесу земельної децентралізації (42 %), невизначеність меж деяких адміністративно-територіальних одиниць (36 %), незавершений процес адміністративної реформи, в контексті якого не визначено територію, на якій розташована ОТГ (27,5 %) – все це свідчить про фрагментарний підхід до регулювання земельних питань протягом всього періоду незалежності» [51].

28,5 % учасників опитування вважають за необхідне, звернути увагу на підвищення кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування. Вбачається, що ця тенденція є виправданою з урахуванням розширення повноважень й може бути вирішена централізованим профільним навчанням працівників і підготовкою кадрів до нових викликів.

І лише 6,5 % респондентів серед проблем земельної децентралізації звернули увагу на відсутність у органів Держгеокадастру контролюючих функцій по відношенню до ОМС.

Як можна побачити, найбільш нагальними визначено ризики щодо корупційних правопорушень при передачі повноважень та неповноту нормативного забезпечення. «Ці тенденції носять загальний характер у всіх сферах реформування. Хоча, респонденти і є суб'єктами владних повноважень у різноманітних сферах управління, а не громадяни. Тобто цей показник – недовіра влади до себе, чи своїх представників. А неповнота нормативного забезпечення – дійсно багатоаспектний і комплексний показник, що потребує доопрацювання» [51].

Отже, для наочне сприйняття відповідей відображено на рис.2.2. Враховуючи потребу розмежування функцій між органам місцевого самоврядування, районними державними адміністраціями й відділами Держгеокадастру, важливим є рівень довіри населення до кожного з перелічених суб'єктів. Саме тому, окреме питання було присвячено оцінці корупційних ризиків при передачі повноважень. Відповіді респондентів розподілилися таким чином:

– 34 % опитаних вважають, що ризики при передачі повноважень наявні, але помірковані, при адекватному контролі, працівники ОМС будуть діяти в рамках закону;



Рис 2.2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Які з проблем земельної децентралізації Ви вважаєте найбільш суттєвими?» (у відсотковому співвідношенні до всіх опитуваних)

- 25 % респондентів зазначили, що ризик вчинення/ не вчинення корупційного діяння не залежить від органу, чи структури, які наділені повноваженнями, а носить лише суб'єктивний характер;
- 23 % висловили думку про те, що ризики наявні, адже ради на місцях мають визначений законом строк повноважень і будуть користуватися своїм становищем;
- 15 % учасників опитування вважають, що ризики мінімальні, адже при колегіальному прийнятті рішень (депутатами ради територіальної громади), вірогідність підкупу менша, ніж при одноосібному;
- 3 % опитаних відзначили загальну відсутність корупційного ризику, у зв'язку з тим, що процес прийняття рішень є більш прозорим та відкритим до громадян.

Відповіді респондентів щодо нормативного забезпечення земельної децентралізації розподілились наступним чином:

- 70 % вважають, що є потреба у прийнятті комплексного закону та внесення системних змін у чинне законодавство;
- 15 % зазначили, що необхідно внести зміни до Земельного кодексу України;

- 10 % висловили прихильність до пропозиції внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 2,5 % вважають, що немає потреби у додатковому нормативному регулюванні;
- 2,5 % вагаються відповісти на поставлене питання.

Всі земельні адміністративні послуги діляться на консультативно-дорадчі, проектнотехнічні, контрольно-правові та дозвільні [29]. «Починаючи з 1 січня 2015 року відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» на всій території України органи земельних ресурсів надають послуги через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) [133]. 28,5 % респондентів з переліку повноважень, які доцільно закріпити за ОМС обрали проведення нормативної та експертної оцінки земель. 26 % опитаних вважають доцільним віднести до повноважень ОМС проведення землепорядних робіт, розробку та реалізацію планів земельно-господарського устрою. Отже, враховуючи вартість грошової оцінки, доцільно передбачити в штаті ОМС спеціаліста, що міг би надавати послуги з оцінки, розроблення та реалізацію планів земельно-господарського устрою» [29].

Профільним органом, що здійснює повноваження у сфері земельних відносин є Держгеокадастр. Експертам було запропоновано дати відповідь на питання: «які з функцій, на Вашу думку, доцільно залишити за Держгеокадастром по відношенню до земель, що передані (будуть передані) громадам?». Відповіді респондентів розподілились таким чином:

- 50 % пропонують залишити функцію ведення Державного земельного кадастру;
- 34 % вважають за доцільне серед повноважень закріпити функцію контролю та нагляду;
- 28,5 % визначили здійснення землеустрою, у тому числі проведення державної інвентаризації земель;
- 25 % обрали ведення державної реєстрації земельних ділянок;

- 13 % вважають, що планування і проведення заходів спрямованих на раціональне використання та охорону земель мають залишитися серед повноважень Держгеокадастру після децентралізації;
- 10 % пропонують повноваження з організації і проведення земельних торгів;
- 8,7 % обрали надання адміністративних послуг.

Задля недопущення продовольчої кризи в Україні в умовах війни з Російською Федерацією за підтримки уряду Канади стартувала Всеукраїнська кампанія "Сади перемоги" з метою ефективного використання всіх доступних земельних ділянок громади і спрямування всіх ресурсів для вирощування харчових продуктів, на виконання якої органи місцевого самоврядування повинні розробити та затвердити Програму самозабезпечення громади харчовими продуктами [3]. Варто зазначити, що територіальним громадам, які належать до прикордонних регіонів України, що межують з країнами Європейського Союзу, необхідно розвивати транскордонне співробітництво у сфері УЗР, сприяти його розвитку та використовувати можливості, які відкриваються у межах співпраці для покращення розвитку територіальних громад; об'єднання зусиль для вирішення спільних проблем в агросекторі та обмін позитивним досвідом у цій сфері [17].

2.2. Оцінка сучасного стану земельних ресурсів територіальних громад

Територіальні громади сьогодні стикаються з серйозними викликами при управлінні земельними ресурсами (рис. 2.3). Найбільш вагомими є:

- невизначеність меж територій об'єднаних територіальних громад;
- недотримання надходжень від сплати за землю до місцевого бюджету;
- неможливість спланувати виробничу діяльність через брак інформації про земельні ресурси;
- догляд меліоративних земель не втілюється, вони не утримуються в належному стані;
- забруднення земель;
- відмова у реалізації потреб громадян у земельних ділянках;

- пропозиції для залучення інвестора та ведення бізнесу недостатні в територіальних громадах;
- резервування перспективних для розвитку громад територій не відбувається;
- незаконне використання незатребуваних лісів.

За даними Держгеокадастру станом на червень 2023 року 72,3% земель зареєстровано в державному земельному кадастрі, що становить 43,6 млн. га, з яких 32,7 млн. га – землі сільськогосподарського призначення. При цьому нормативна грошова оцінка ріллі складає понад 27,5 тис. грн, а середньозважена ціна купівлі-продажу ділянки сільськогосподарського призначення – понад 30 тис. грн/га (таблиця 2.4).

Таблиця 2.4

Основні показники земельних ресурсів України станом на 01.06.2023 р.

№ з/п	Показники	Значення
1	Зареєстровано земель в Державному земельному кадастрі, млн. га	43,6
2	Зареєстровано с/г земель в Державному земельному кадастрі, млн. га	32,7
3	Середня нормативна грошова оцінка ріллі, грн/га	27520
4	Середньозважений розмір орендної плати за ділянки с/г призначення комунальної власності (на земельних торгах), грн/га	10261
5	Середньозважена ціна купівлі-продажу ділянки с/г призначення, грн/га	34777
6	Прокредитовано під заставу земель с/г призначення площею, га	2636
7	Середня кількість угод купівлі-продажу на день в червні 2023 р., од.	232
8	Середній розмір земельної ділянки угоди купівлі-продажу, га	2,22
9	Кількість укладених угод купівлі-продажу, всього, од.	152035
10	Площа зареєстрованих угод купівлі-продажу, всього, га	338272

*Джерело: [45].

Ринок купівлі-продажу земель с/г призначення демонструє стійкість, інтерес з боку учасників ринку та перспективи розвитку. Темпи та обсяги укладання угод купівлі-продажу у воєнний час (після зупинення у лютому та поновлення у травні 2022 року роботи Державного земельного кадастру) поступово наздоганяють довоєнні показники. «Усього від початку відкриття ринку вже укладено понад 145 тис. угод купівлі-продажу земельних ділянок с/г призначення сукупною площею майже 325 тис. га. Таким чином, в обігу перебуває приблизно 1% від сільськогосподарських земель на підконтрольних Україні територіях, що в цілому відповідає показникам розвинутих економік. Це означає, що ринок сільгоспземель в Україні попри воєнний стан залишається ліквідним і привабливим для інвесторів. У розрізі регіонів показник ліквідності, тобто відсоток землі в обігу, добре демонструє попит на сільгоспземлі на місцях. Сукупно наразі нараховується 7 регіонів, в яких частка сільгоспземель в обігу перевищує один відсоток. Переважно ці регіони розташовані в центрі України. Абсолютним же лідером є Харківська область, у якій в обігу з моменту запуску ринку с/г земель перебуває 1,59% від всіх сільгоспземель в області. Найменша частка земель в обігу спостерігається на сході України, який зазнає впливу бойових дій ще з 2014 року, а також на заході України, в яких ринок сільгоспземель ускладнений порівняно малим розміром земельних ділянок» [14].

Угоди з купівлі-продажу на с/г землі укладаються переважно на так звані «товарні землі» (із цільовим призначенням «Для ведення товарного сільськогосподарського виробництва») та землі ОСГ (Для ведення особистого селянського господарства), що демонструє інтерес покупців до с/г земель передусім з метою ведення аграрного виробництва. Ціни купівлі-продажу на с/г землі поволі зростають (рис. 2.4) і у 2023 році склали в середньому 35,4 тис. грн/га (або майже на 22% більше, ніж у 2021 році, і на 13,5% більше ніж у 2022 році). Ціни на так звану "товарну землю" були дещо вищими, ніж на землі ОСГ. В доларовому еквіваленті динаміка цін дещо інша і знаходиться під значним

тиском валютного курсу та величезних збитків, що їх зазнає агросектор від російської війни [1].

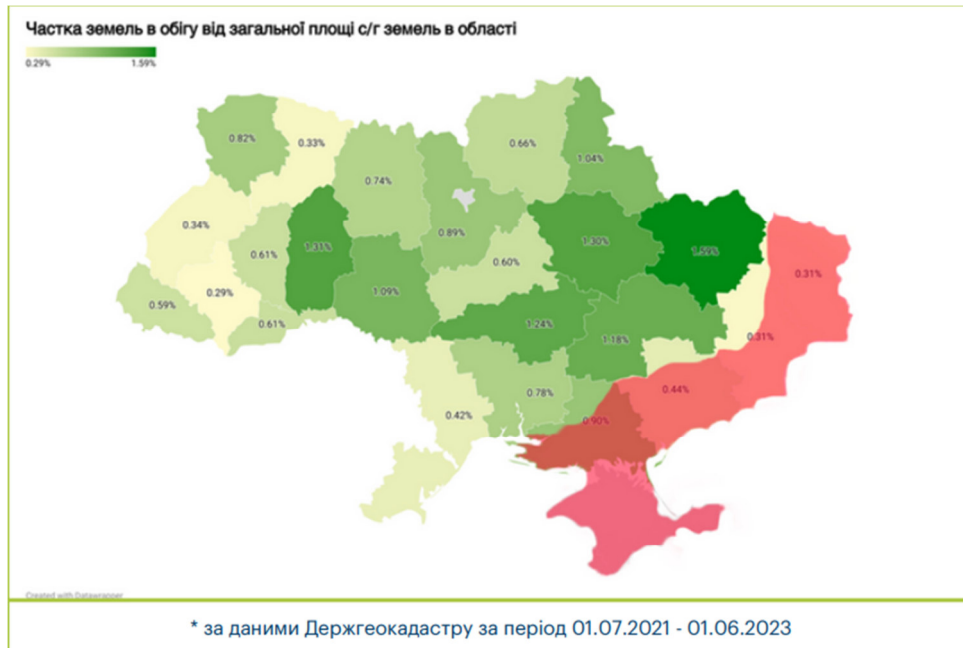


Рис. 2.3. Частка земель в обігу від загальної площі с/г угідь в розрізі областей впродовж 2021-2023 рр.

У розрізі регіонів найдорожчою у 2023 році була земля в Київській та Львівській областях, - що вже традиційно спостерігається навколо привабливих мегаполісів [2], де на ціноутворення суттєво впливає перспектива переведення угідь у несільськогосподарські землі.



Рис. 2.4. Динаміка середньозважених цін на земельні ресурси, тис. грн. за період липень 2021 р. – квітень 2023 р.

Серед товарних земель найдорожчими є землі Тернопільської та Івано-Франківської областей, найдешевша товарна земля у Волинській області (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Середньозважені ціни за областями, тис.грн/га

Починаючи з жовтня 2021 року земельні торги почали відбуватись на платформі Prozorro.Продажі. «Відтоді було успішно передано в оренду 2 451 земельну ділянку комунальної власності сукупною площею понад 38 тис. га, що приносить громадам щорічно 238,86 млн грн доходу. Медіанна ціна оренди, що сплатив переможець за результатами земельних торгів становила 8,1 тис. грн/га або 220 дол. США/га. Таким чином, співвідношення між цінами купівлі-продажу (зазначених вище) та оренди на електронних аукціонах становить фактично 1:4,5, що є ще одним свідченням того (на додачу до вже зазначених вище викликів), що зареєстровані ціни угод купівлі-продажу заниженими орієнтовно удвічі (чіткіші орієнтири заниження цін потребують детального дослідження). Загалом, приріст переданих в оренду комунальних ділянок через Prozorro.Продажі фактично зупинився протягом суттєвої частини 2022 року через поправки до законодавства на період воєнного стану, які дозволяли передавати комунальне майно в оренду без проведення електронних аукціонів. Електронні земельні аукціони на платформі Prozorro. Продажі відновились у січні 2023 року після ухвалення відповідного Закону Верховною Радою (Закон

№2698). З початку 2023 року було успішно передано в оренду 994 земельні ділянки сукупною площею у 24, 8 тис. га» [14].

Окрім надходжень від передачі комунальних земель в оренду, земельні ресурси також є джерелом інших податкових надходжень громади, зокрема це: земельний податок; єдиний податок четвертої групи для сільгоспвиробників; податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), отримані від оренди земельних ділянок; в окремих випадках – дохід від сплати мінімального податкового зобов’язання.

У 2022 році сукупні податкові надходження до місцевих бюджетів становили 393,46 млрд грн. Доходи від земельного податку фізичних і юридичних осіб становили 11,12 млрд грн, в той час як доходи від орендної плати склали 18,45 млрд грн. Окремо потрібно відзначити дискусії у Верховній Раді України щодо можливості відновлення безоплатної передачі земель у приватну власність, яка була призупинена на період воєнного стану. Саме цей механізм Національне агентство з питань запобігання корупції визначало як одне із ключових джерел корупції у земельній сфері. Експерти Агроцентр KSE підготували ґрунтовний аналіз економічних та соціальних аспектів безоплатної передачі земель у приватну власність, де на прикладі даних пояснили, чому відновлювати так звану «безоплатку» категорично не можна, якої шкоди вона вже завдала громадам, та які пріоритетні кроки необхідні для реформування цього інституту [3].

2.3. Динаміка надходжень до бюджетів територіальних громад та оцінка громадами результатів роботи ринку землі

Окрім бюджетних доходів від передачі комунальних земель в оренду, земельні ресурси також є джерелом інших податкових надходжень територіальних громад, а саме:

- земельного податку;
- єдиного податку четвертої групи ФОП (сільгоспвиробників);

- податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), отримані від оренди чи продажу земельних ділянок;
- в окремих випадках – доходу від сплати мінімального податкового зобов'язання.

За оперативними даними офіційного бюджетного вебпорталу Міністерства фінансів України OpenBudget, «у червні 2023 року до бюджетів громад надійшло майже 2,7 млрд грн податків, пов'язаних з землею. У річному вимірі зростання склало 30%, випередивши темпи росту податкових надходжень в цілому (21%), що свідчить про дедалі більше значення земельних відносин для регіонального розвитку. Основний внесок за розміром сплачених податків зробили юридичні особи – 2,2 млрд грн або 80% усіх надходжень до бюджетів громад від земель сільськогосподарського призначення з початку 2023 року» [19].

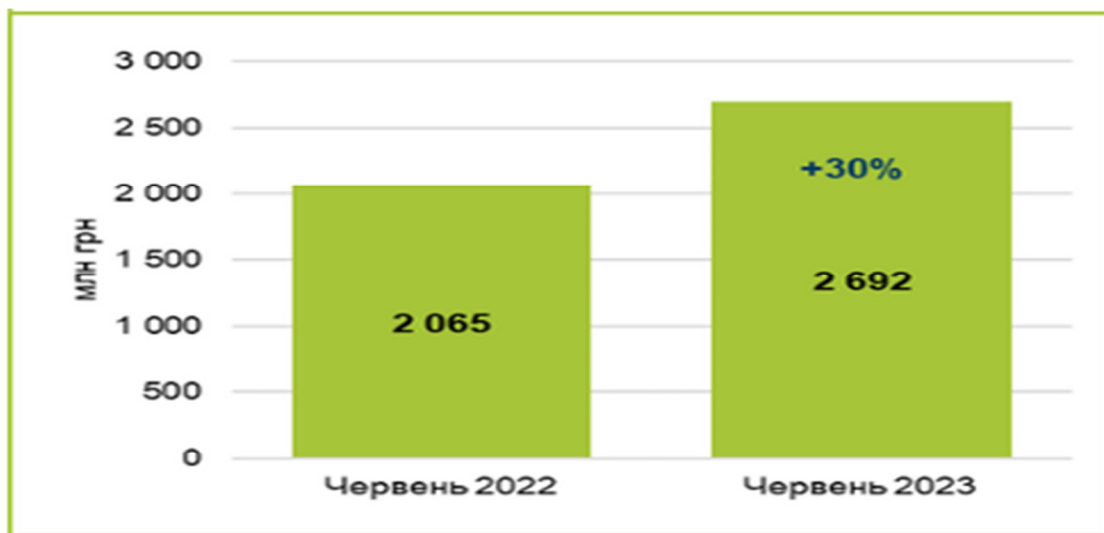


Рис. 2.6. Податкові надходження громад від с/г землі, млн. грн.

Найбільші доходи приносить орендна плата за землю (1,7 млрд грн), земельний податок (0,9 млрд грн) та єдиний податок із сільгоспвиробників (0,2 млрд грн). Найменше надходжень територіальним громадам принесла сплата власниками та орендарями земель мінімального податкового зобов'язання (331 тис. грн). Доходи від сільгоспземель становили 10% від сукупних податкових надходжень громад у червні 2023 року (26,7 млрд грн). «У деяких областях цей

показник становив або перевищував 15%, зокрема у Кіровоградській (17%), Дніпропетровській (16%) та Одеській (15%). Таким чином, сільськогосподарська земля є важливою компонентою фінансової спроможності громад» [19].

Використання землі в Україні є платним, це фіксує 206 стаття Земельного кодексу: за будь-яку земельну ділянку або пай необхідно сплачувати податок. Платниками податку є всі власники земельних ділянок, часток, паїв, а також землекористувачі. Бюджети громад отримують надходження від їх сплати.

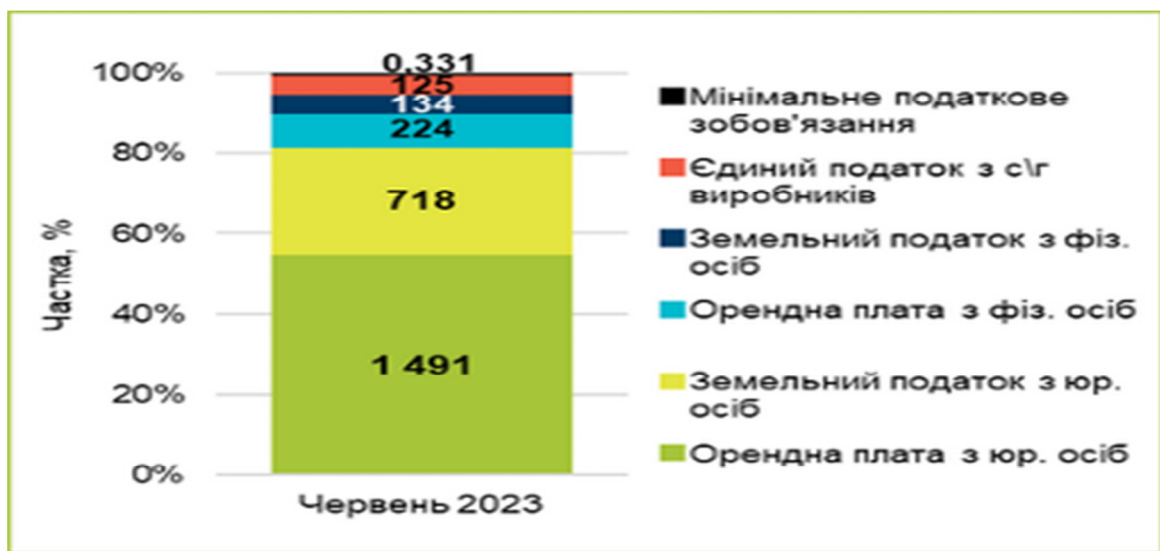


Рис. 2.7. Структура податкових надходжень громад від с/г землі, млн. грн.

Так, за даними офіційного бюджетного вебпорталу Міністерства фінансів України OpenBudget, загальна сума податкових надходжень, зібраних громадами в I кварталі 2023 року, становила 61,8 млрд грн. [10], з яких майже 8 млрд грн, або 13%, були пов'язані із землею (рис. 2.8).

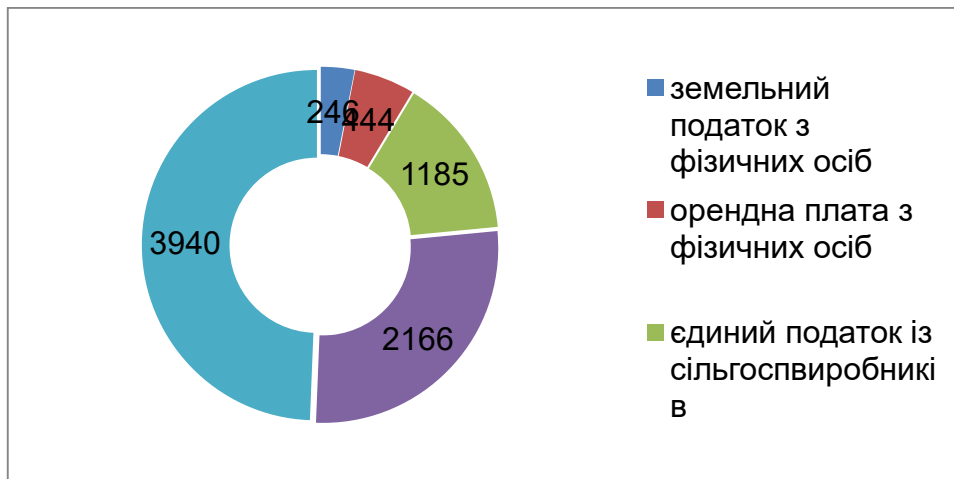


Рис. 2.8. Надходження до бюджетів територіальних громад від сплати земельних податків у I кварталі 2023 р.

У деяких регіонах такі податки формують 20% і більше від усіх податкових надходжень, зокрема у Кіровоградській (24%) та Дніпропетровській (20%) областях. Натомість на заході України громади менше залежать від пов'язаних із с/г землею податків, – там земля генерує в середньому 9% від усіх податкових надходжень.

За підсумками I кварталу 2023 року 1 гектар сільськогосподарської землі приніс до бюджетів громад в середньому 202 грн. «Регіони-лідери за цим показником здебільшого області, що мають у своєму складі великі міста, зокрема Дніпропетровська (664 грн/га), Львівська (352 грн/га), Одеська (324 грн/га) та Київська (310 грн/га). Зі списку лідерів виділяється Івано-Франківська область (366 грн/га). Її обласний центр є невеликим містом, проте область має високу середню ціну на землі сільськогосподарського призначення та є одним з регіонів з найменшою площею сільськогосподарських угідь в Україні. Найменше ж податків від землекористування у відносному виразі очікувано збирають громади областей, значна частина яких є тимчасово окупованою, або де відбуваються активні бойові дії. До таких належать Луганська (8 грн/га), Херсонська (12 грн/га), Донецька (70 грн/га), Миколаївська (99 грн/га) та Запорізька області (116 грн/га)» [19].

У 2023 році набули чинності зміни до Податкового кодексу України, відповідно до яких, зокрема «було введено новий вид оподаткування земельних ділянок у вигляді мінімального податкового зобов'язання (далі - МПЗ) для тих, хто володіє, орендує чи користується сільськогосподарською землею» [11].

У перші місяці 2023 року територіальні податкові органи поступово вносили» необхідні зміни для сплати підприємцями мінімального податкового зобов'язання за 2022 рік, а саме створили нові бюджетні рахунки, а також надали публічні роз'яснення про порядок сплати нового податку» [12]. До 1 липня поточного року податківці повинні були визначити розмір мінімального податкового зобов'язання та довести його до відома платників, після чого останні зобов'язані сплатити його протягом 60 днів. Відтак, почали з'являтися й перші дані про сплачені МПЗ аграріями та власниками/ орендарями сільгоспземель. За оперативною інформацією, «у квітні 2023 року платники податків 85 територіальних громад (близько 6% від їхньої загальної кількості) сумарно перерахували до бюджетів 10,67 млн грн такого податку. В середньому, кожною з цих громад було зібрано 124 тис. грн МПЗ, втім понад третина з них (30 територіальних громад) зібрали менш як 10 тис. грн. Втім, вже в травні 2023 року відбулась корекція зі сплаченими раніше податками. Так, абсолютна більшість коштів, а саме 10,03 млн грн або 94% від суми, що була перерахована платниками у квітні 2023 року, була повернута місцевими бюджетами. Ймовірно, чимало платників податку не змогли правильно сплатити цей податок, а тому вже наступного місяця скористалися своїм правом на повернення надмірно сплаченої суми. Така ситуація спостерігається в 59 із 85 (69%) територіальних громадах, в яких було сплачено такий податок у квітні. Врешті, кумулятивна сума сплаченого МПЗ до бюджетів громад за квітень-травень 2023 року склала всього 945 тис. грн, або меншедесятої частини від суми, що була перерахована у квітні» [19].

Зважаючи на необхідність вирішення земельних проблем в громадах та задля оцінки результатів впровадження ринку землі, у 2023 року командою проєкту “Земля незламності” було проведено опитування «Вплив земельного

ринку на добробут та відновлення громад» серед представників територіальних громад, з яких по 37,6% – міські та селищні громади, решта – сільські. Сукупно в цих громадах працюють майже 5 тис. сільгоспвиробників, а площа сільськогосподарських угідь в опитаних громадах перевищує 2,9 млн га. Так, 81% опитаних позитивно оцінили вплив відкриття ринку землі на економічний добробут своєї громади. А 62% переконані, що внаслідок відкриття ринку землі поліпшився матеріальний стан власників сільськогосподарських ділянок.

Згідно з опитуванням «Вплив земельного ринку на добробут та відновлення громад», проведеним командою проєкту “Земля незламності” у липні 2023 року, « 77% респондентів вважають, що розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення сприятиме післявоєнному відновленню їхніх громад. Понад 82% переконані, що цьому сприятиме скасування заборони на продаж державних та комунальних земель. Більш ніж половина опитаних підтримують скасування безоплатної передачі земель сільгосппризначення у власність громадян як одну з передумов для економічного відновлення» [19].

Результати опитування свідчать про наявність потенціалу для поліпшення якості управління земельними ресурсами в громадах. Так, «22% опитаних громад ще не завершили процес взяття на баланс колишніх державних земель, що були передані громадам в рамках земельної децентралізації. В середньому 19% від переданих земель ще не були прийняті на баланс. Іншим джерелом покращення якості управління земельними ресурсами є затвердження комплексних планів просторового розвитку територіальної громади. Серед опитаних лише 29,2% відповіли, що вже займаються розробкою такого плану, а 70,8% лише планують розробку комплексного плану просторового розвитку впродовж цього чи наступного року. Уряду варто звернути увагу на причини невиконання законодавства про просторове планування, адже наявність комплексного плану просторового розвитку суттєво покращить спроможність громад збільшувати податкові надходження, залучати інвестиції, дотації та гранти на відновлення, а також підвищити загальну ефективність управління земельними ресурсами» [19]. Іншим фактором, що може підвищувати доходи

громад від сільськогосподарських земель, є внесення інформації про с/г землі до Державного земельного кадастру (далі ДЗК). Лише 30,7% опитаних громад відповіли, що всі землі на території громади внесені до ДЗК. При цьому середня частка земель, що не внесені до ДЗК у громадах, що не мають повного наповнення кадастру, становить 21,5%.

Висновки до розділу 2.

Перед органами місцевого самоврядування та державної влади в сучасних умовах постає багато викликів, але важко сперечатися з тим, що їх вирішення залежить від місцевих ініціатив. Реалізація таких ініціатив можлива лише за умови унормування строків передачі повноважень, чітких вимог до землевпорядної документації, контролю за правозастосовною практикою у сфері управління земельними ресурсами.

Законодавче регулювання процедури передачі земель зосереджене в Земельному Кодексі України та галузевих нормативно-правових актах, але практика викликає багато питань, на які надає відповідей не нормативно-правова база. Найпоширенішими джерелами методичної інформації для ОМС стали практичні та методичні рекомендації, інструментарії, вказівки, що розробляються, здебільшого громадськими організаціями та об'єднаннями, хоча доцільно було б, якби відповідна уніфікована інформація надходила від органів державної влади.

На основі законодавства та методичних рекомендацій кожна громада має розробити свій власний алгоритм отримання земель у комунальну власність і подальшого управління ними. В статті виокремлені заходи, що з-поміж інших потребують уваги для оптимізації процесу передачі та розмежування повноважень владних суб'єктів.

Отже, доцільно зазначити, що важливим елементом формування змін до законодавства у частині розподілу повноважень щодо управління земельними відносинами, є визначення ролі місцевих органів виконавчої влади (РДА) таким чином, щоб це адекватно відображало українські реалії,

а саме – або передбачити у структурі РДА земельний відділ і таким чином встановити відповідність із чинним законодавством; або внести зміни до Земельного Кодексу України та закону України «Про місцеві державні адміністрації», скорегувавши сферу компетенції районних державних адміністрацій з управління земельними відносинами. Окрім того, потребує унормування здійснення управління землями державної власності на території району у перехідний період на етапі формування об'єднаних громад та реформування районної ланки адміністративно-територіального устрою України.

При аналізі становлення нормативно-правової бази з питань управління земельними ресурсами варто зробити висновок, що через ряд причин (несистемність, недостатнє фінансування, відсутність санкцій) де-які норми законодавства носять лише декларативний характер і не виконуються в повному обсязі.

А от питання регламентації повноважень і функцій органів місцевого самоврядування та державної влади, їх структури, взагалі не системно відображені в законодавстві. При цьому, номінально закріплені у нормативно-правових актах відділи земельних ресурсів РДА не утворені в жодній адміністрації. Окрім того, законодавець визначає перелік повноважень для РДА у сфері управління земельними ресурсами, що свідчить про невідповідність структури функціям органу влади.

На основі проведеного соціологічного опитування визначено, що однією з центральних проблем проведення реформи, що безпосередньо пов'язана з перерозподілом повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є уникнення дублювання функцій та/або прогалин в їх закріпленні. Доведено, що актуальною є проблема з перерозподілом функцій, особливо у районах, територія яких покрита однією громадою, де дублюються повноваження виконкомів громад і райдержадміністрації, існує система подвійного звітування до обласних адміністрацій, та органів виконавчої влади,

невизначено статус районних рад, через розмивання функцій не налагоджена співпраця керівних органів.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ГРОМАДИ

3.1. Імплементация зарубіжного досвіду правового забезпечення управління земельними ресурсами територіальної громади: зміни до законодавства

За останні п'ять років сталися без перебільшення тектонічні зміни у земельних відносинах. На виконання законодавчого пакета земельної реформи із 8 законів, ухваленого протягом 2019-2021 рр., про який згадувалось вище, урядом було прийнято 49 підзаконних актів, 4 перебувають у стадії розробки. Доля ще 11 очікують ухвалення. «Найбільше відставання спостерігається у розробці та прийнятті нормативних актів у сфері управління землями історикокультурного призначення, що створює правову невизначеність щодо меж та режиму використання земель історико-культурної спадщини та може створювати додаткові ризики нецільового використання земель та завданні збитків історико-культурній спадщині при веденні сільськогосподарської діяльності на прилеглих ділянках»[15].

Реформування земельних відносин триває попри війну, адже залишаються актуальними питання підвищення ефективності використання земельних ресурсів, подолання корупційних ризиків та наближення законодавства до стандартів ЄС.

Перспективні напрями удосконалення законодавства зокрема такі:

- «Реформування (скасування) механізму безоплатної приватизації земель. Його негативні наслідки KSE Агроцентр детально проаналізував у травні 2023 року»[15].
- Запровадження масової (ринкової) оцінки земель: проведення пілотного проекту із масової оцінки, порядок якого визначить Постанова Кабінету Міністрів, із подальшим закріпленням механізму у Податковому кодексі та інших нормативно-правових актах.
- Законодавче врегулювання проблеми консолідації земель сільськогосподарського призначення.

- Скасування заборони на продаж земель державної та комунальної форми власності та створення прозорого механізму продажу таких земель через електронні земельні аукціони на платформі Прозорро. Продажі.
- Встановлення переважного права на викуп із земель державної та комунальної форми власності земельних ділянок під господарськими дворами, спорудами та садами.
- Аналіз результатів пілотного проєкту щодо реєстрації земельних ділянок інженерами-землевпорядниками та інституціоналізація цього механізму на рівні Закону.
- Комплексне реформування права постійного користування земельними ділянками, в тому числі створення ефективного механізму використання земель, що перебувають в постійному користуванні державних підприємств.
- Загальнодержавна цільова програма щодо відновлення ґрунтів та їх родючості, що зазнали негативного впливу внаслідок воєнних дій.

Одним із блоків змін до нормативно-правового і, як наслідок до організаційного забезпечення в рамках дослідження є ведення та адміністрування земельно-кадастрової системи в Україні. На основі аналізу іноземного досвіду пропонується, взявши за основу німецьку методику злиття кадастрів вирішити вітчизняну проблему подвійного адміністрування та бюрократичного навантаження.

Як уже було зазначено: «наявність двох реєстрів, з різними держателями ускладнює процес реєстрації нерухомого майна, чи земельної ділянки. Відповідна інформація міститься у двох реєстрах: Державному земельному кадастрі – єдиній державній геоінформаційній системі відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами» [14] та Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно

- єдиній державній інформаційній системі, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження.

Саме така ситуація значно збільшує бюрократичне навантаження та ускладнює проведення правочинів як із землею, так і з нерухомим майном, що є суттєвою перепорою для формування ринку землі.

На міжнародному рівні визнано, що оптимальними для використання є саме багатоцільові кадастри, адже «це ядро сучасної системи адміністрування. Це тільки одна частина системи адміністрування земельних ресурсів та нерухомості, що на них розміщена, але значущість її глибока. Хоча, варто зазначити, що міжнародний досвід у проектуванні та будівництві кадастрів є настільки нестабільним і багатоманітним, що він є самим важким і складним компонентом для інтеграції в законодавчу систему. Коливання відбивають різні структури юридичних традицій, історії та систем реєстрації земельних ділянок, взятих з відповідних історичних, адміністративних і правових контекстів кожної країни» [24].

Але, враховуючи, що беззаперечною перевагою імплементації досвіду зарубіжних країн є перевірка норм законодавства часовим та практикою застосування. «Тож, поставивши за мету створення багатоцільового кадастру, що вміщав би в собі геопросторові та правові дані і про землю і про нерухомість, доцільно звернути увагу на Німеччину, адже за своєю структурою німецький кадастр складається з двох частин: реєстру нерухомості і картографічної інформації. Створенню такої інформаційної бази передував процес об'єднання кадастрів. В реєстрі нерухомості, більше відомому під назвою – «Поземельна книга», за земельною ділянкою закріплена інформація стосовно юридичних аспектів. Картографічна частина, буквально – Карта нерухомості, містить креслення (плани) земельних ділянок і об'єктів нерухомості, що на них розташовані, їх межі та інші фактичні дані. Разом обидві складові частини забезпечують повну картину юридичного і фактичного стану по кожній ділянці і офіційно представляють реєстр усієї нерухомості в

межах держави, який користується визнаною довірою з боку громадськості і приватних осіб» [22].

Тож, вбачається, з урахуванням досвіду Німеччини, в контексті поетапності проведення інтеграції інформаційних систем провести процедуру в три етапи.

Процедуру запропоновано зробити поетапною у зв'язку з рядом причин:

- не дивлячись на процес уніфікації реєстрів, доступ до них не має бути припинено, адже процес здійснення правочинів з об'єктами реєстрації неможливо призупинити;
- надзвичайно великий масив даних, що містяться в обох системах має бути по суті зведений в одну – об'ємна і довготривала робота;
- на даний час, розпорядники реєстрів не просто різні установи, а ще й підпорядковані різним міністерствам, тобто відомства, процедура співпраці між якими також потребує напрацювання та налагодження;
- необхідність розробки нормативно-правового забезпечення, що регулюватиме перехідний процес, а також, функціонування реєстру після уніфікації;
- доцільність перепідготовки кадрів з метою забезпечення функціонування нової реєстраційної системи, доступ до якої передбачено для значної кількості фахівців.

Але, беззаперечно, «саме «злиття» двох реєстрів значною мірою покращить ситуацію з бюрократичним навантаженням, адже цифрову реорганізацію земельних інформаційних систем стимулювали нові підходи до ідентифікації, як засобу подання землі в цифрових системах. Координація землі і просторової інформації стала основним фокусом дослідження» [21]. Саме тому і є необхідність у розробці стратегічного бачення шляхів розвитку електронного врядування.

Таблиця 3.1.

Потреба в нормативно-правовому регулюванні етапів уніфікації Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно

Етап	Процедура	Нормативно-правове регулювання
Перший	обмін даними електронним шляхом	1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження тимчасового порядку ведення Єдиного Державного реєстру прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру на період уніфікації даних»
Другий	технічна інтеграція за допомогою єдиної бази даних	2) Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок технічної інтеграції даних Державного реєстру прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру»
Третій	повна інтеграція системи, створення єдиної земельно-інформаційної	1) Закон України «Про єдиний Державний кадастр земель та нерухомого майна» 2) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методичних рекомендацій для адміністраторів та користувачів єдиного Державного кадастру земель та нерухомого майна»

Одним з найскладніших питань є ще й доступ до інформації з відповідних реєстрів усіх, кому вона може знадобитися у професійній діяльності, чи допомогти реалізувати право на отримання земельної ділянки, адже доступ до інформації – доказ готовності влади здійснити перехід до публічного управління. А також, успішним досвідом, необхідно вважати побудову якісно функціонуючої системи суб'єктів управління земельними ресурсами. Адже саме така система має збалансовувати місцеві та державні інтереси, здійснювати контроль за операціями із землею.

В даному контексті найбільш влучним вбачається досвід Польщі, адже, «існування відповідного підґрунтя для системи державного контролю з метою раціонального використання земель, питання, яке зараз в Україні активно

розробляється науковцями та законодавцем. Окрім того, досвід Польщі є надзвичайно корисним, адже результатом завершення земельної реформи став відкритий доступ громадськості до інформації про земельні ділянки, будівлі та приміщення. Окрім того, польська кадастрова система є відкритою для всіх державних організацій, які працюють у сфері земельних відносин, що зменшує бюрократичне навантаження, типове для України, і дозволяє здійснювати обмін даними між пов'язаними реєстрами (реєстром нерухомості, реєстром ґрунтів, іпотечним реєстром та фіскальним реєстром)» [37].

Уваги потребує також французька система підготовки кадрів, що спеціально створена для спеціалістів установ, які здійснюють державну політику у сфері земельних відносин. Враховуючи розгалуженість та динамічність розвитку земельного законодавства, зміну повноважень громад, існує об'єктивна необхідність створення спеціалізованого навчального закладу в Україні. Адже надзвичайно розгалужена система органів управління земельними ресурсами в Україні потребує кваліфікованих фахівців, що обізнані саме на земельному, аграрному, екологічному праві, та при цьому, акумулюють у собі навички управління.

Окрім того, у Франції започаткована безприривна освіта для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, до компетенцій яких входить управління земельними ресурсами. Система підвищення кваліфікації в окресленій сфері проводиться в трьох напрямках: курси вдосконалення (підвищення кваліфікації); □навчання, пов'язане з посадовим просуванням; професійну підготовку з тимчасовим відрахуванням з державної служби в резерв або з наданням відпустки для проведення суспільно значущих наукових розробок.

3.2. Інформаційне забезпечення територіальних громад в управлінні земельними ресурсами

Управління земельними ресурсами територіальних громад повинно відбуватись згідно з керівними принципами та приписами Стратегії, Концепції

та Програм, прийнятих як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Беручи до уваги децентралізацію повноважень у сфері управління земельними ресурсами, наголошуємо «на необхідності з боку держави посилення відповідальності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань територіального розвитку [2]. Погоджуємось з А. Третяк, В. Третяк, Т. Прядка, Р. Третяк, Н. Капінос, що успішні державно-управлінські реформи потребують спеціального наукового супроводу, щоб виробити ефективний інструментарій державно-управлінської діяльності. Важливим є висновок науковців, що управління повинно бути трансформовано від домінуючого використання в державному управлінні земельними ресурсами та землекористуванням технологій впливів і дій до домінування погоджень і взаємодій, від відносно незалежних однієї від одної технологій адміністрування, публічності та електронного управління земельними ресурсами та землекористуванням до їх взаємного узгодження управлінських дій на різних ієрархічних рівнях» [20].

На сучасному етапі Державний земельний кадастр – «єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами, про меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж» [6].

Одним із завдань Державного земельного кадастру є інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування в управлінні земельними ресурсами, здійсненні землеустрою та організації раціонального використання та охорони земель. «Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р.» [8] регламентує впровадження обліку та відстеження стану земельних відносин за допомогою автоматизованої системи

моніторингу земельних відносин, доступ до якої буде відкритим та безоплатним.

На основі аналізу наукової літератури та нормативно-правових актів, у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад можна виділити такі чинники, які повинні передувати прийняттю управлінського рішення, що і сприятиме розвитку територіальних громад:

- інвентаризація та повний перелік наявних земельних ресурсів у територіальній громаді;
- врахування всіх регіональних особливостей при здійсненні права розпорядження (користування) земельними ресурсами;
- актуальність грошової оцінки землі (своєчасне і достатнє фінансування витрат на проведення грошової оцінки);
- планування та належна організація роботи суб'єктів управління земельними ресурсами на місцевому рівні;
- ефективна взаємодія між державними, регіональними та територіальними органами управління земельними ресурсами (відкритість даних, своєчасне надання необхідної інформації);
- впровадження інновацій інженерної геодезії;
- інвестиційна привабливість (створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, надання преференцій внутрішньому інвестору, можливість створення індустріального парку);
- свідоме громадянське суспільство (публічний інтерес жителів територіальної громади до управління земельними ресурсами
- застосування механізму державно-приватного партнерства у сфері управління земельними ресурсами;
- нагляд (контроль) не повинен бути обтяжливим, але заходи контролю повинні піддаватись оцінці ефективності та адекватності, а також застосування гарантії (примус, вилучення) з боку держави.

Оскільки наразі відсутня єдина відкрита база даних про стан розвитку земельних відносин у країні, створення комплексної системи публічного

земельного моніторингу забезпечить прозорість та доступність інформації про ринок землі та інші важливі аспекти управління земельними ресурсами в Україні. «Моніторингова система надасть усім зацікавленим сторонам доступ до ключових показників ринку земель та стану земельних відносин – аж до рівня громад, що сприятиме поліпшенню якості даних в офіційних реєстрах, розширить можливості громад щодо управління своїм земельним банком, забезпечить базу для глибшого статистичного та економічного аналізу, допомагатиме вчасно виявляти вузькі місця та недосконалості у впровадженні земельного законодавства, і в цілому позитивно впливатиме на розвиток ринку земель. На наше переконання, сукупне врахування означених вище чинників можуть стати основою для створення на місцевому рівні Інформаційно-аналітичної системи «Землі територіальної громади», яка стане ефективним інструментом і дасть змогу суб'єкту управління земельними ресурсами планомірно впливати на об'єкт і як наслідок – якісно нові зміни для територіальних громад. Інформаційні дані з Державного земельного кадастру та автоматизованої системи моніторингу земельних відносин стануть вхідними даними для інформаційно-аналітичної системи «Землі територіальної громади». За підтримки з боку держави процес управління земельними ресурсами територіальних громад вийде на європейський рівень ефективного та раціонального використання земельних ресурсів» [46].

Інформаційно-аналітична система «Землі територіальної громади» – це локальна управлінська інформаційна система, яка збирає, зберігає, обробляє, передає та надає всі дані щодо земельних ділянок у межах юрисдикції громади; дасть змогу чітко визначати і спланувати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами, застосовувати правові засоби стимулювання з метою ефективного використання земельних ділянок, сприятиме обміну інформацією та взаємодією з органами контролю; матиме безпосередній вплив на прийняття рішення на місцевому рівні для задоволення потреб територіальної громади.

Ця Система на рівні територіальних громад давала б реальну картину про наявні земельні ресурси, їхній стан та управління (володіння, розпорядження, користування) цими земельними ресурсами. Після чого розпочнеться інтенсивний процес формування нового стандарту УЗР на місцях, що ґрунтується на чітко визначених критеріях і перебуває в постійному пошуку ефективності та орієнтації на інтереси громади.

3.3. Перспективи взаємодії суб'єктів системи управління земельними ресурсами територіальної громади

Управлінська взаємодія – участь у спільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей. У процесі взаємодії відбувається взаємовплив та взаємообумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони трансформуються, змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну систему. Головною метою управлінської взаємодії є об'єднання зусиль суб'єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, зумовлених суспільно необхідними цілями [53].

Варто зауважити, що «взаємодія між суб'єктами управління земельними ресурсами територіальної громади може відбуватися в двох формах, в залежності від мети діяльності та рівнозначності статусу суб'єктів. Перша – партнерська, або диспозитивна, коли суб'єкти рівнозначні у правах і їх спільна діяльність спрямована безпосередньо на вирішення питань регулювання земельних відносин. Друга – імперативно-контрольна, при якій суб'єкти взаємодіють не як рівні учасники процесу, коли органи влади здійснюють контрольно-наглядові повноваження (тобто, перевіряють легітимність і об'єктивність, відповідність діючому законодавству рішень ОМС уже прийнятих органами місцевого самоврядування). Відмітимо, що обидві форми врегульовані законодавством, але практика застосування зовсім різна» [52].



Рис.3.1 Форми взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами територіальної громади

До організаційно-правових методів взаємодії (якщо така відбувається в першій формі) суб'єктів управління доцільно віднести:

- 1) утворення спеціальних органів для розробки та реалізації спільних програм, планів;
- 2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;
- 3) проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;
- 4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження [41].

На даному етапі земельної реформи та з урахуванням суттєвого розширення повноважень органів місцевого самоврядування, актуалізуються питання взаємодії в контексті другої форми – під час реалізації контрольно-наглядових функцій державними органами влади. Така взаємодія відбувається лише у формі контролю за виконанням делегованих повноважень.

А от контроль, що покликаний підтримувати баланс державних і місцевих інтересів не виконується, що дає простір для підвищення корупційних ризиків. Так, «нагляд за законністю рішень органу місцевого самоврядування у сфері управління земельними відносинами не здійснюється жодним органом влади. Окрім того, загальний нагляд за виконанням загальнодержавних цільових програм розвитку земельних відносин та екологічного природокористування, що раніше здійснювався спеціалістами земельних відділів районних державних адміністрацій, не здійснюється по причині відсутності земельних відділів у структурі. Єдиним органом, що, відповідно до повноважень, здійснює контроль за дотриманням земельного законодавства є головні управління Держгеокадастру в областях» [58].

На даному етапі, описуючи модель взаємодії органів публічного управління у сфері земельних відносин, є необхідним проведення аналізу доцільності запровадження трирівневої системи розподілу повноважень. На підставі проведеного науково-прикладного аналізу нормативного закріплення функцій районних державних адміністрацій у цій сфері вбачається логічним визнати, що реально функціонують три рівні (громада – область – держава). Головне питання в період активного законотворчого процесу чи буде в цій системі місце для районної адміністрації, районної ради, і якщо буде – то яку роль вони будуть відігравати.

Це питання має бути врегульовано чітко й системно, адже на стадії розгляду та доопрацювання такі ключові законопроекти як «Про засади адміністративно-територіального устрою», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади

в Україні» та «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Важливість цих законопроектів для системи управління важко переоцінити, тому наукові дослідження у цій сфері актуальні як ніколи.

У даному дослідженні, основними суб'єктами управління земельними ресурсами територіальної громади вважаємо: «органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій та територіальні підрозділи Держгеокадастру, громада – як сукупність жителів. Відповідно до чинного законодавства, саме перелічені органи взаємодіють з приводу планування, організації та контролю за прийняттям рішень з приводу розпоряджання земельними ресурсами, отже саме взаємозв'язки цих суб'єктів і будемо розглядати в моделі управління» [13].

Але не варто забувати, що є й інший тип взаємодії – щодо використання земель комунальної власності. В останньому випадку мова йде про такі державні виконавчі органи як обласні управління лісового та мисливського господарства державного агентства лісових ресурсів, обласні управління водних ресурсів, державну службу охорони спадщини. Окрім того, окрему увагу необхідно приділити питанням налагодження взаємозв'язків і конструктивної взаємодії з сукупністю жителів громади, громадськими організаціями, місцевими ЗМІ.

З метою аналізу існуючої моделі, зазначимо, що у сучасному стані функціонування взаємодія суб'єктів управління викликає низку питань, вирішення яких зробить систему управління земельними ресурсами територіальної громади ефективнішою і більш прозорою. До таких завдань вбачається необхідним віднести:

- 1) врегулювання статусу районних державних адміністрацій та районних рад у контексті земельних повноважень. Мова йде про номінальність законодавства в даному випадку, адже законодавством (Земельний кодекс, Закон України «Про місцеві державні адміністрації») визначені повноваження вищевказаних органів у сфері земельних відносин, але у структурі РДА, що нині функціонують на території України, не передбачено земельних управлінь,

відділів, структурних підрозділів, або окремих спеціалістів. Це пов'язано, в свою чергу з тим, що статус обласних і районних адміністрацій уніфіковано, хоча наявне розмивання районного рівня влади і нормативна база потребує системного оновлення. При цьому, районні ради, взагалі функціонують «чекаючи ліквідації», але в складі районних рад є постійні комісії з питань аграрної політики, земельних відносин, екології та природокористування;

2) налагодження інформаційної взаємодії між органами місцевого самоврядування та обласними управліннями Держгеокадастру. «На даному етапі є доступ посадових осіб місцевого самоврядування до Державного земельного кадастру та відкритий лише з метою перевірки інформації, чи скористався громадянин своїм правом на безоплатну приватизацію земельної ділянки з відповідним цільовим призначенням, але лише як користувач, що збільшує бюрократичне навантаження та не наближає адміністративну послугу до споживача. Окрім того, введення у користування геоінформаційних систем у територіальних громадах створює запит на інформацію, розпорядниками якої є територіальні управління Держгеокадастру, існує об'єктивна потреба в налагодженні інформаційної комунікації між ними» [28];

3) унормування механізму управління державними землями, що знаходяться на території громади. Адже, фактично, жодного впливу на державні землі, що знаходяться на території громади органи місцевого самоврядування не мають;

4) залучення громадського сектору до здійснення управління земельними ресурсами громади. Ця багатоаспектна проблема потребує застосування комплексу інструментів: нормативне регулювання з визначенням механізму залучення громадян на всіх етапах прийняття та реалізації управлінського рішення, підвищення рівня мотивації, прозорість прийняття рішень, гарантування права на безоплатну приватизацію земельної ділянки та на доступність до якісних адміністративних послуг і безоплатної первинної правової допомоги;

5) мотивація до співпраці суб'єктів управління з метою збалансування інтересів держави і громади та вирівнювання розвитку регіонів. На переконання автора, цьому будуть сприяти: чіткий розподіл повноважень між органами державного управління, місцевого самоврядування та громадою; високий професійний рівень працівників зазначених органів, що можливо за умови системи професійного навчання та перепідготовки; діюча система громадського контролю, збалансованого державним та самоврядним.

Для усунення недоліків існуючої моделі є потреба у відповіді на виклики науки публічного управління: баланс централізації та децентралізації при розподілі повноважень; наближення адміністративних послуг до споживачів і покращення їх якості, нарешті такі глобальні як завершення реформи адміністративно-територіального устрою та земельної реформи та процесу земельної децентралізації; налагодження інформаційної взаємодії між суб'єктами ведення Державного земельного кадастру, побудова електронного врядування, становлення ринку землі.

Оскільки відносини щодо залучення громадян до прийняття рішень перебувають на етапі формування і не є стійкими та унормованими, зв'язки зображені іншим типом ліній. «І, враховуючи, що територіальна громада є єдиним суб'єктом управління, механізми здійснення якого ще не визначено, вона зображена не так, як інші суб'єкти управління. З урахуванням всіх перелічених в рамках дослідження аргументів на користь реформування районного рівня управління, потребує уваги роль префекта і повноваження префектури у сфері земельних питань, адже, фактично, після укрупнення районів, другий етап децентралізації можна вважати завершеним»[43].

З урахуванням того, що органи прокуратури давно не виконують повноважень у сфері загального нагляду та контролю, а повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин значно розширено, підвищуються корупційні ризики. Є об'єктивна потреба в тому, щоб на зміну РДА для підтримки балансу між державними та муніципальними інтересами, для дотримання принципу законності було створено новий орган загальної

компетенції. Але значної уваги потребує і коло повноважень префектур, адже функції контролю легко можуть перетворитися на механізм тиску на рішення громад.

В країнах Європейського Союзу «проблеми взаємовідносин між державами адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені. Насамперед, законодавство Європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування [60]. Саме такий досвід в контексті розмежування повноважень а компетенцій є корисним і для вітчизняного законодавства.

На основі обґрунтованих змін (введення інституту префекта на районному рівні та залучення громади до прийняття, реалізації та контролю за виконанням управлінських рішень), які пропонуються до існуючої моделі взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами громади, оновлена модель має виглядати наступним чином (рис. 3.2). Вбачаємо доцільним у структурі префектури закріпити земельний відділ з повноваженнями, що акумулювали б у собі функції РДА та прокуратури, проте щоб префектури не були б монополюючими впливовими на рішення органів місцевого самоврядування, а лише слідкували б за їх законністю, а також проводили моніторинг дотримання земельного та екологічного законодавства. Через послаблення ролі центральної влади існує об'єктивна необхідність у здійсненні адміністративного нагляду та контролю за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Контроль може бути ефективним лише тоді, коли здійснюється системно і постійно. Аналізуючи норми українського

законодавства, можна виокремити такі види контролю – державний, самоврядний і громадський.

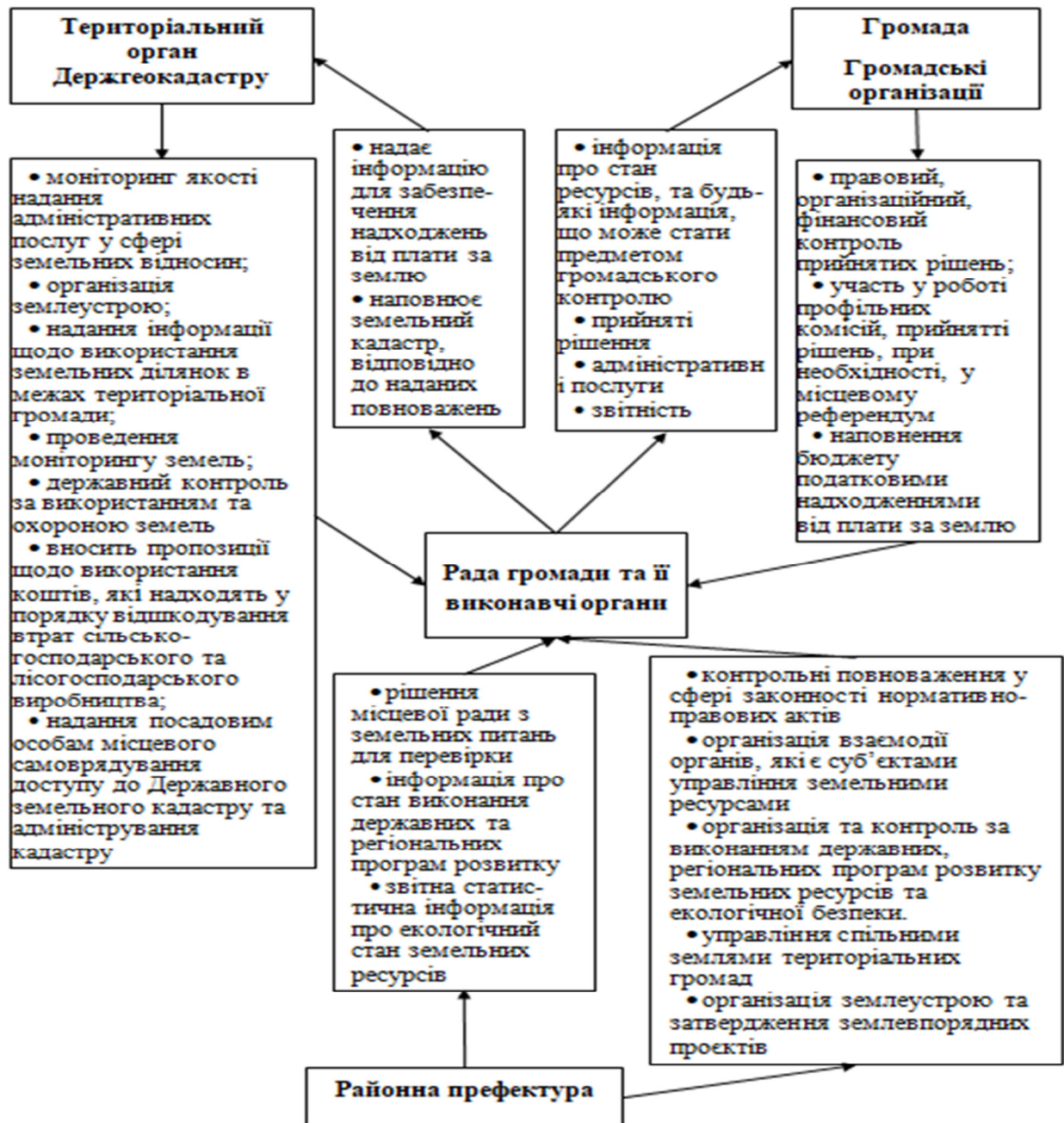


Рис. 3.2 Запропонована модель взаємодії суб'єктів управління земельними ресурсами громади

Самоврядний і державний контроль у сфері використання та охорони земель мають схожу природу (так як спрямовані на контролювання реалізації земельних інтересів громадян – через функціонування двох підсистем публічного управління – органів державного управління й органів місцевого

самоврядування). Що стосується громадського контролю – він є найбільш не врегульованим і, відповідно, фактично не здійснюваним. Тому потребує нормативного закріплення перелік механізмів громадського контролю у сфері земельних відносин, а також інструментів, за допомогою яких його можна здійснювати. До таких механізмів пропонується віднести:

1) правовий – це законодавчо закріплені норми які встановлюють зміст, призначення принципи, методи, етапи здійснення контролю громадськістю, а також визначають обов'язки та повноваження, відповідальність, функції органів державної влади та місцевого самоврядування в процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України;

2) організаційний – це методи, за допомогою яких здійснюється відповідний контроль за прийняттям управлінських рішень у сфері земельних відносин, а саме: громадські експертизи, слухання, обговорення, публікації у ЗМІ, звернення громадян до органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, тощо;

3) фінансовий – система перевірки доцільності використання коштів з бюджету громади, направлених на вдосконалення земельних відносин, або вирішення екологічних питань, питань, пов'язаних із землекористуванням і землеустроєм. Як правило, під час визначення видів фінансового контролю майже не йдеться про громадський контроль, який при грамотному проведенні має бути центральною ланкою всієї системи фінансового контролю в сфері земельних відносин. Наприклад, в США вказаний контроль провадять близько 3 тис. громадських організацій. Світова практика засвідчує, що близько 30 % здійснених порушень виявляється за допомогою населення, наявності громадянської позиції, зацікавленості у процесах суспільного та економічного життя.

Окрім того, в запропонованій моделі взаємодії суб'єктів управління особлива увага приділяється залученню громадян до прийняття управлінських рішень. Громадські організації, правозахисні групи, ЗМІ, громадяни

обов'язково мають бути залучені до вирішення місцевими радами питань, що стосуються управління земельними ресурсами.

Висновки до розділу 3.

За результатами проведеного дослідження доцільно зазначити, що важливим елементом формування змін до законодавства у частині розподілу повноважень щодо управління земельними відносинами, є визначення ролі місцевих органів виконавчої влади таким чином, щоб це адекватно відображало українські реалії. Окрім того, потребує унормування здійснення управління землями державної власності на території району на завершальному етапі формування територій територіальних громад згідно з законодавством. Особливої уваги при цьому потребує законодавче визначення механізмів здійснення державного та громадського контролю у системі публічного управління.

Оцінюючи якість управління у сфері земельних ресурсів, необхідно враховувати, що він відображає і питання екології і рівень розвитку сільського господарства, тобто віддзеркалює загальний рівень розвитку управління у громаді. Прогнозування впровадження реформи децентралізації, що пов'язана з передачею повноважень та ресурсів на місцевий рівень передбачає покращення всіх критеріїв та показників. Нові можливості породжують і складні виклики перед управлінцями, але відповідь на них дасть змогу зробити управлінський продукт нової якості.

Уніфікація кадастрів (державного земельного кадастру та державного реєстру речових прав на нерухоме майно) з метою наявності в одній інформаційній базі інформації і про земельну ділянку і про будівлі, що на ній знаходяться, а також їх правовий статус; відкритий доступ громадськості до інформації про земельні ділянки, будівлі та приміщення; відкритість кадастрової Це дасть змогу надавати адміністративні послуги швидше і в більш повному обсязі, знизить бюрократичне навантаження.

Через послаблення ролі центральної влади існує об'єктивна необхідність у здійсненні адміністративного нагляду та контролю за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі досліджено теоретичні засади публічного управління земельними ресурсами територіальних громад. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки:

1. Оцінений загалом позитивно, процес децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин та внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування та посилення державного контролю за використанням та охороною земель матиме позитивні соціально-економічні наслідки. До таких наслідків доцільно віднести: посилення впливу територіальної громади на земельні та економічні відносини на селі; визначення правового режиму земель колективної власності, мертвої спадщини та незатребуваних земельних часток (паю); спрощення процедури володіння та користування юридичними та фізичними особами земельними ділянками, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомості, право власності на які зареєстровано на покупця земельної ділянки; посилення державного контролю за використанням та охороною земель.

2. Визначено чинники, що впливають на систему управління земельними відносинами територіальної громади:

- нормативно-правове забезпечення;
- екологічну ситуацію в регіоні;
- інвестиційний клімат в країні;
- якість функціонування ринку землі;
- рівень розвитку аграрного сектору, сільськогосподарських технологій;
- системність, повнота, якість ведення держгеокадастру та землевпорядних робіт;
- стан економіки вцілому, ціни та попит на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому на міжнародному ринку.

3. Законодавчою основою з «революційним» підґрунтям у сфері управління земельними ресурсами територіальних громад, яка дала змогу органам місцевого самоврядування на власний розсуд сформувати свій земельно-ресурсний потенціал та управляти ним, є: Постанова КМУ «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [14] «передбачала заходи щодо пришвидшення оформлення та реєстрації права комунальної власності територіальними громадами на земельні ділянки, передані з державної власності; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р.» [8], новелою є набуття права власності територіальними громадами на землі, земельні ділянки, які розташовані за межами населених пунктів територіальних громад та перебувають в державній власності. Надзвичайно корисним для українського законодавства є досвід Німеччини у двох аспектах: по-перше, постійно функціонуюча система переоцінки земельних ресурсів та внесення актуальних даних до державного земельного реєстру, з метою планування розвитку сільськогосподарського виробництва; по-друге, пройдений Німеччиною процес об'єднання двох реєстрів, що проходив у три етапи (обмін даними електронним шляхом, технічна інтеграція за допомогою бази даних, і завершальний – повна інтеграція) електронним шляхом (за умови, що Поземельна книга і кадастр нерухомості ведуться в електронній формі системи під керівництвом однієї (нової) установи).

4. За результатами опитування до земельної реформи негативно ставляться 48,5% опитаних, 15,9% – позитивно; 14,1 % респондентів байдуже відносьється до реформи; 21,5 % зазначили, що їм важко відповісти на поставлене питання. Основними чинниками, що створюють можливість корупційного порушення є нечіткість, або взагалі відсутність нормативної бази (прогалина, колізія, конкуренція норм права), дублювання повноважень, відсутність чіткого механізму контролю, дерегулювання діяльності владних органів в перехідний період передачі повноважень.

Довготривалість процесу земельної децентралізації (42 %), невизначеність меж деяких адміністративно- територіальних одиниць (36 %), незавершений процес адміністративної реформи, в контексті якого не визначено територію, на якій розташована ОТГ (27,5 %) – все це свідчить про фрагментарний підхід до регулювання земельних питань протягом всього періоду незалежності.

5. За даними Держгеокадастру 72,3% земель зареєстровано в державному земельному кадастрі, що становить 43,6 млн. га, з яких 32,7 млн. га – землі сільськогосподарського призначення. При цьому нормативна грошова оцінка ріллі складає понад 27,5 тис. грн, а середньозважена ціна купівлі-продажу ділянки сільськогосподарського призначення – понад 30 тис. грн/га.

Приріст переданих в оренду комунальних ділянок через Prozorro.Продажі фактично зупинився протягом суттєвої частини 2022 року через поправки до законодавства на період воєнного стану, які дозволяли передавати комунальне майно в оренду без проведення електронних аукціонів. Продажі відновились у січні 2023 року після ухвалення відповідного Закону Верховною Радою (Закон №2698). З початку 2023 року було успішно передано в оренду 994 земельні ділянки сукупною площею у 24, 8 тис. га.

6. За оперативними даними офіційного бюджетного вебпорталу Міністерства фінансів України OpenBudget, «у червні 2023 року до бюджетів громад надійшло майже 2,7 млрд грн податків, пов'язаних з землею. У річному вимірі зростання склало 30%, випередивши темпи росту податкових надходжень в цілому (21%), що свідчить про дедалі більше значення земельних відносин для регіонального розвитку. Основний внесок за розміром сплачених податків зробили юридичні особи – 2,2 млрд грн або 80% усіх надходжень до бюджетів громад від земель сільськогосподарського призначення з початку 2023 року.

Найбільші доходи приносить орендна плата за землю (1,7 млрд грн), земельний податок (0,9 млрд грн) та єдиний податок із сільгоспвиробників (0,2 млрд грн). Найменше надходжень територіальним громадам принесла сплата

власниками та орендарями земель мінімального податкового зобов'язання (331 тис. грн). Доходи від сільгоспземель становили 10% від сукупних податкових надходжень громад у червні 2023 року.

Загальна сума податкових надходжень, зібраних громадами в I кварталі 2023 року, становила 61,8 млрд грн. [10], з яких майже 8 млрд грн, або 13%, були пов'язані із землею. У деяких регіонах такі податки формують 20% і більше від усіх податкових надходжень, зокрема у Кіровоградській (24%) та Дніпропетровській (20%) областях. Натомість на заході України громади менше залежать від пов'язаних із с/г землею податків, – там земля генерує в середньому 9% від усіх податкових надходжень.

Згідно з опитуванням «Вплив земельного ринку на добробут та відновлення громад», проведеним командою проєкту “Земля незламності” у липні 2023 року, « 77% респондентів вважають, що розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення сприятиме післявоєнному відновленню їхніх громад. Понад 82% переконані, що цьому сприятиме скасування заборони на продаж державних та комунальних земель. Більш ніж половина опитаних підтримують скасування безоплатної передачі земель сільгосппризначення у власність громадян як одну з передумов для економічного відновлення.

Результати опитування свідчать про наявність потенціалу для поліпшення якості управління земельними ресурсами в громадах. Так, «22% опитаних громад ще не завершили процес взяття на баланс колишніх державних земель, що були передані громадам в рамках земельної децентралізації. В середньому 19% від переданих земель ще не були прийняті на баланс. Іншим джерелом покращення якості управління земельними ресурсами є затвердження комплексних планів просторового розвитку територіальної громади.

7. Проведене дослідження дозволило виявити низку проблем, що ускладнюють співпрацю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин:

- відсутність механізмів співпраці (не унормовано організаційно-правові засади створення колективних органів чи комісій, їх діяльність;

- не визначено систему планування їх діяльності, координації, звітування);
- «розмивання» відповідальності;
- подвійне звітування, що обтяжує інформаційну систему управління;
- наявність ряду виключних повноважень як РДА так і ОМС;
- нечіткість нормативно-правової бази.

Перспективні напрями удосконалення законодавства зокрема такі:

- реформування (скасування) механізму безоплатної приватизації земель. Його негативні наслідки КСЕ Агроцентр детально проаналізував у травні 2023 року;
- запровадження масової (ринкової) оцінки земель: проведення пілотного проєкту із масової оцінки, порядок якого визначить Постанова Кабінету Міністрів, із подальшим закріпленням механізму у Податковому кодексі та інших нормативно-правових актах;
- законодавче врегулювання проблеми консолідації земель сільськогосподарського призначення;
- скасування заборони на продаж земель державної та комунальної форми власності та створення прозорого механізму продажу таких земель через електронні земельні аукціони на платформі Прозорро. Продажі;
- встановлення переважного права на викуп із земель державної та комунальної форми власності земельних ділянок під господарськими дворами, спорудами та садами;
- аналіз результатів пілотного проєкту щодо реєстрації земельних ділянок інженерами-землевпорядниками та інституціоналізація цього механізму на рівні Закону;
- комплексне реформування права постійного користування земельними ділянками, в тому числі створення ефективного механізму використання земель, що перебувають в постійному користуванні державних підприємств;
- загальнодержавна цільова програма щодо відновлення ґрунтів та їх родючості, що зазнали негативного впливу внаслідок воєнних дій.

8. Інформаційно-аналітична система «Землі територіальної громади» – це локальна управлінська інформаційна система, яка збирає, зберігає, обробляє, передає та надає всі дані щодо земельних ділянок у межах юрисдикції громади; дасть змогу чітко визначати і спланувати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами, застосовувати правові засоби стимулювання з метою ефективного використання земельних ділянок, сприятиме обміну інформацією та взаємодією з органами контролю; матиме безпосередній вплив на прийняття рішення на місцевому рівні для задоволення потреб територіальної громади. Ця Система на рівні територіальних громад давала б реальну картину про наявні земельні ресурси, їхній стан та управління (володіння, розпорядження, користування) цими земельними ресурсами. Після чого розпочнеться інтенсивний процес формування нового стандарту УЗР на місцях, що ґрунтується на чітко визначених критеріях і перебуває в постійному пошуку ефективності та орієнтації на інтереси громади.

9. Напрями удосконалення управління земельними ресурсами в громадах:

1) врегулювання статусу районних державних адміністрацій та районних рад у контексті земельних повноважень. Мова йде про номінальність законодавства в даному випадку, адже законодавством (Земельний кодекс, Закон України «Про місцеві державні адміністрації») визначені повноваження вищевказаних органів у сфері земельних відносин, але у структурі РДА, що нині функціонують на території України, не передбачено земельних управлінь, відділів, структурних підрозділів, або окремих спеціалістів. Це пов'язано, в свою чергу з тим, що статус обласних і районних адміністрацій уніфіковано, хоча наявне розмивання районного рівня влади і нормативна база потребує системного оновлення. При цьому, районні ради, взагалі функціонують «чекаючи ліквідації», але в складі районних рад є постійні комісії з питань аграрної політики, земельних відносин, екології та природокористування;

2) налагодження інформаційної взаємодії між органами місцевого самоврядування та обласними управліннями Держгеокадастру. «На даному

етапі з доступ посадових осіб місцевого самоврядування до Державного земельного кадастру та відкритий лише з метою перевірки інформації, чи скористався громадянин своїм правом на безоплатну приватизацію земельної ділянки з відповідним цільовим призначенням, але лише як користувач, що збільшує бюрократичне навантаження та не наближає адміністративну послугу до споживача. Окрім того, введення у користування геоінформаційних систем у територіальних громадах створює запит на інформацію, розпорядниками якої є територіальні управління Держгеокадастру, існує об'єктивна потреба в налагодженні інформаційної комунікації між ними» [28];

3) унормування механізму управління державними землями, що знаходяться на території громади. Адже, фактично, жодного впливу на державні землі, що знаходяться на території громади органи місцевого самоврядування не мають;

4) залучення громадського сектору до здійснення управління земельними ресурсами громади. Ця багатоаспектна проблема потребує застосування комплексу інструментів: нормативне регулювання з визначенням механізму залучення громадян на всіх етапах прийняття та реалізації управлінського рішення, підвищення рівня мотивації, прозорість прийняття рішень, гарантування права на безоплатну приватизацію земельної ділянки та на доступність до якісних адміністративних послуг і безоплатної первинної правової допомоги;

5) мотивація до співпраці суб'єктів управління з метою збалансування інтересів держави і громади та вирівнювання розвитку регіонів. На переконання автора, цьому будуть сприяти: чіткий розподіл повноважень між органами державного управління, місцевого самоврядування та громадою; високий професійний рівень працівників зазначених органів, що можливо за умови системи професійного навчання та перепідготовки; діюча система громадського контролю, збалансованого державним та самоврядним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бізікін С. В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 235-242. URL:: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/3/06.pdf>.
2. Бінчаровська Т.А. Теоретичні підходи до тлумачення економічної сутності об'єктів земельних відносин: землі, земельних ресурсів та земельних ділянок. Ефективна економіка. 2017. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5823>.
3. Бойко А.О. Механізми формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. Наук державного управлінн : спец 25.00.02 – механізми державного управління – Хмельницький. 2019. 315 с. С. 33.
4. Боклаг В. А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2014. Вип. 2. С. 30-36. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_2_7.
5. Боклаг В.А. Державне управління земельними ресурсами в умовах об'єднання територіальних громад. Держава та регіони. Серія :Державне управління. 2017. №2 (58). С. 22-27.
6. Боклаг В.А.. Формування територій та встановлення меж об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Публічне адміністрування та національна безпека. 2019. №5. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-5-5295>.
7. Бордюжа А.С. Світовий досвід розвитку кадастрових систем землекористування. Економіст. 2011. № 10. С. 34–35.
8. Ботезат О. П. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. Інвестиції: практика та досвід : Аналіз. Прогнози. Коментар. 2016/2. № 24. С. 116-119.

9. Володін М.О. Основи земельного кадастру: навчальний посібник / М.О.Володін. Київ, 2000. 320 с.
10. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с
11. Гладкова Є. О. Адміністративно-правове регулювання земельних відносин в Україні: стан та перспективи розвитку. Європейські перспективи. 2014. № 6. С. 74 –80.
12. Гуськова І. Б. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/20124/doc/3/08.pdf>.
13. Гуторов О.І. Управління земельними ресурсами/ О.І. Гуторов, Т.Є. Череди; Харк. нац. аграр. ун-т ім. В.В. Докучаєва. Х., 2013. 56 с.
14. Данкевич В.Є. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації : монографія/ В.Є. Данкевич. Житомир : О.О. Євенок, 2017. 392 с.
15. Даугуль В., Алексенко А. Актуальні питання використання земель сільськогосподарського призначення органами місцевого самоврядування / В. Даугуль, А. Алексенко. Х. : Фактор, 2018. 176 с.
16. Дробот І.О. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади URL.: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/21.pdf)
17. Екологія землекористування: навч. посіб. А.М. Третяк, О.С. Будзяк, В.М. Третяк та ін. ; за заг. ред. Третяка А.М. К. : Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 178 с.
18. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (Із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
19. Іваненко І.І. Становлення, розвиток та функціонування кадастрово-реєстраційної системи у Німеччині: організаційно-правовий аспект: Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2013. Вип. 182. ч.1. , С.253-259.

20. Камінецька О. В. Оцінка ефективності управління та використання земельно-ресурсного потенціалу територій. Агросвіт. 2017. № 13. С. 39-42. URL: <http://www.agrosvit.info/?op=1&z=2440&i=6>.
21. Кемпа О. Кадастр Польщі: сучасний стан і перспективи розвитку. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 1. С. 50-57.
22. Ковальський М.Р. Формування нової доктрини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmrreu.pdf>.
23. Ковтун, О. М. Правове регулювання програмування, використання та охорони земель в Україні: 20-річний досвід реформування та перспективи розвитку земельних правовідносин. Вісн. Академії адвокатури України. 2011. № 2. С. 231-234.
24. Костишин О.О. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/eko/13nov2015/18.pdf>.
25. Крисак А. І. Розвиток інформаційного забезпечення регулювання земельних відносин. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку країни : сучасний стан, тенденції та проблеми відтворення : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (28–29 квітня 2017 р.). Львів, 2017. С. 33–35.
26. Крохтяк О.В. Еколого-економічна та соціальна характеристика функцій земельних ресурсів. Економіка і суспільство. 2016. № 3. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/>.
27. Кулинич А. П. Особливості права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах. Часопис Київського університету права. 2018. № 2. С. 261-265
28. Кулинич А. П. Міська територіальна громада як суб'єкт земельних правовідносин. Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 209 -215.
29. Кулинич П.Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. 85 с

30. Кулинич П., Медведєв К., Потапенко А. Становлення і розвиток земельного законодавства України у XX – на початку XXI століття: науково-практичний посібник для суддів та кандидатів на посаду судді: К.: 2018, 142 с.
31. Кулініч О. Запуск земельної децентралізації – час настав? / О. Кулініч URL: : <http://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=zapusk-zemelnoi-decentralizacii-cas-nastav>.
32. Латинін М. А., Чернятін А.С. Організаційно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeBu/2007-2/doc/2/07.pdf>.
33. Латинін М., Шарий Г. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. Публічне управління : теорія та практика. 2010. № 2. С. 97-104.
34. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. Проблеми законності. 2020. Вип. 148. С. 26–35. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.189074>
35. Малоокій В.А. Нормативно-правове забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні. Держава та регіони. 2020. №1 (68). Серія «Державне управління». С. 255-260. URL : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/42.pd.
36. Мамонов К. А., Радзінська Ю. Б., Кондратюк С. В., Дуднік Г. Р., Клеткін Є. С., Кравченко Д. О. Проблеми раціонального землекористування в сучасних умовах розвитку України. Комунальне господарство міст : зб. наук. пр.- Харків. Серія, Технічні науки та архітектура 2017 вип 139 С. 83-87.
37. Мельник О. О. Земельна реформа в Україні: історія проведення та сьогодення. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2013. № 1(2). С. 208- 217.
38. Мерзляк А.В., Боклаг В.А. Теоретичні основи публічного адміністрування в управлінні земельними ресурсами в Україні. Теорія та практика державного управління. 2020. Вип. 4 (71). С.8-15. URL: <http://tp.kh.ua/index.php/tpdu/article/view/230>.

39. Миргород М. М. Роль земельної інформаційної системи в управлінні земельними ресурсами. Збалансоване природокористування. 2014. № 4. С. 111–116.
40. Мосіюк, І. П., Мосіюк С. І. Земельний ресурсний потенціал аграрного виробництва та раціонального природокористування України. Наук. Вісн. НУБіП України. Сер.: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. 2011. Вип. 163, ч.3. С.259–261.
41. Новаковська І.О. Удосконалення системи управління земельними відносинами у контексті децентралізації влади. Ефективна економіка. № 8, 2016 URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5167>.
42. Петраковська О., Трегуб М. Класифікація кадастрових систем Європи за правовими сім'ями. Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. 2013. Вип. 1 (25). С. 118 – 122.
43. Петрович Л., О. Лудчак Кадастрова система України в контексті світового розвитку. Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва. Львів. 2015. № 1 (29). С. 15-19.
44. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1>.
45. Попов А.С. Кадастрові та реєстраційні системи світу: монографія / А.С. Попов. Х.: Вид-во ТОВ «Щедра садиба плюс», 2014. 216 с.
46. Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад, 2017 URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/04/Praktychnyy_instrumentariy_upravlinnya_zemlyamy.pdf.
47. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента України від 19.09.2002 № 720 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/2002>.

48. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 21.03.2016 р. № 6403 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/print1452604217682956>.
49. Про охорону земель: Закон України від 19.06. 2003 року № 962-IV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
50. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV Офіційний вісник України. 2004. № 1. С. 7.
51. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року : Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://land.gov.ua/old/info/proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-zemelnykh-vidnosyn-ta-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh-v-uk/>.
52. Проніна О.В. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації. Держава та регіони. 2016. Вип. 1. С. 122-125.
53. Публічна кадастрова карта України. URL: <http://map.dazru.gov.ua/kadastrova-karta>
54. Россоха В. В. Управління земельними ресурсами як чинник формування об'єднаних територіальних громад. Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (Херсон, 04-05 березня 2020 року);. Херсон : ХДАУ, 2020. С. 91-95.
55. Самойлова І. І. , Д. М. Мельник Напрями посилення впливу територіальних громад в системі управління земельними ресурсами. Збалансоване природокористування. 2017. № 4. С. 12–17
56. Семенчук І. М., О. В. Анисенко Розвиток інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу

«Києво-Могилянська академія». Серія : Економіка. 2014. Т. 243, Вип. 231. С. 113-117.

57. Серебрянський Д. М., Огороднікова І. І., Трубіна М. В. Реформування підходу до оцінки земель сільськогосподарського призначення для цілей оподаткування на підставі міжнародного досвіду. Науково-аналітична доповідь. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2014. 32 с.

58. Сидор В. Д. Теоретичні підходи до визначення ознак земельної ділянки.

59. Статівка Н. В. Удосконалення системи державного регулювання розвитку земельних відносин. Теорія та практика державного управління. Вип. 1. 2010. № 28.

60. Стащенко В. Ю. Генеза та сучасний стан розвитку системи державного управління земельними ресурсами України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 2. С. 91–94.

61. Титаренко Т.Г. Стратегія формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Укоаїні. Держава та регіони. 2015 № 2 (50), С. 40-45

62. Ущатовська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. Підприємство, господарство і право. №3. 2018.С. 68-74.

63. Ясінецька І.А. Аналіз ефективності управління земельними ресурсами. Економіка та суспільство. 2016. Вип. 4. С. 255-258.

64. Ясінецька І.А. Особливості раціонального управління земельними ресурсами. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 8 (2). С. 127-130.