

Павлів О.В.

Національний університет «Львівська політехніка»

РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано особливості розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Встановлено, що на сьогоднішній день земельні відносини досить активно розвиваються, що потребує реалізації змін децентралізаційного характеру, що дасть змогу більш ефективно їх розвивати в майбутньому. Наведено трактування сутності поняття «земельні відносини». З'ясовано, що під поняттям «земельні відносини» варто розуміти відносини між державою, бізнесом та суспільством в процесі власності, користування та охорони земельних ресурсів, які відіграють роль головного засобу виробництва. Розкрито повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин. Встановлено, що земельними ресурсами територіальної громади є певним чином відновлювані об'єкти адміністрування, зокрема простір розташування (територіальна громада), землі, озеленення і природні копалини, які мають грошову вартість та можуть бути залучені до процесу виробництва продукції чи наданні послуг і збільшувати доходи територіальної громади здебільшого шляхом від сплати земельної ренти. Розкрито прогалини у вітчизняній системі державного контролю за земельними відносинами та проблеми у розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. З'ясовано, що на сьогоднішній день досить активно відбувається реформування місцевого самоврядування у контексті збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в частині визначення на практиці прав власності на земельні ресурси, розвитку земельних відносин, здійснення контролю за якістю користування земельними ресурсами та надання права населенню ними розпоряджатися. Це дасть можливість ефективно розвивати території, покращити рівень суспільного добробуту та зберегти якість земельних ресурсів, а також збільшити надходження до місцевого бюджету та надати кожному громадянину можливості здійснення контролю за якістю користування земельними ресурсами.

Ключові слова: земельні відносини, органи місцевого самоврядування, реформування, територіальна громада, прогалини, проблеми у розвитку земельних відносин.

Постановка проблеми. Сучасна земельна реформа, яка сьогодні реалізується нашою державою, виступає сукупністю заходів, мета яких полягає у вирішенні актуальних проблем в сфері земельних відносин ґрунтуючись на принципах доцільності, ефективності та сталості використання земельних ресурсів. В цілому, земельні ресурси вважають найважливішими у будь-якій країні, оскільки без них унеможливується функціонування жодної країни. Відтак, використання земельних ресурсів вимагає ефективного державного управління. Через це, у кожній країні розроблено власне розуміння використання земельних ресурсів та особливі принципи державного управління в сфері земельних відносин. У вітчизняних умовах сфера земельних відносин є найбільш проблематичних аспектів земельної реформи, особливо в частині визначення напрямів раціонального використання земельних ресурсів у контексті реформування місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості земельних відносин у контексті сучасних реформ досліджували такі науковці як К. Андрюшина [1], Л. Григор'єва [6], І. Колесник [4], О. Проніна [6-7], В. Ситник [11], М. Федоров [12], А. Чечель [1] та інші. Проте, потребує детальнішого розгляду розвиток відносин в даній сфері із врахуванням сучасного реформування місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна реформа децентралізації торкається усіх без винятку сфер життєдіяльності суспільства. зокрема і земельних відносин, які набувають важливого значення у процесі формування відповідного матеріального забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас можна спостерігати на даний час чітке взаємовід-

ношення між розвитком земельних відносин та децентралізаційними явищами в сфері публічного управління. На сьогоднішній день земельні відносини досить активно розвиваються, що потребує реалізації змін децентралізаційного характеру, що дасть змогу більш ефективно їх розвивати в майбутньому.

Спершу розкриємо сутність самого поняття «земельні відносини». Так, відповідно до ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Цією ж статтею визначено два елементи цих відносин, а саме: суб'єктів та об'єкти. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а об'єктами – землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [3].

Під поняттям «земельні відносини» В.П. Ситник розуміє суспільні відносини стосовно володіння, користування та розпорядження. Вони також містять в собі і управління в області використання й охорони земельних ресурсів на різних рівнях: державному, регіональному і господарському [11, с. 75].

І.А. Колесник удосконалила визначення земельних відносин, довівши, що це – складова суспільних виробничих відносин, історичні етапи розвитку яких відповідають етапам розвитку продуктивних сил суспільства. Такі відносини виникають між членами суспільства з приводу власності й управління земельними ресурсами, а також під час розподілу доходів, одержаних унаслідок їх використання [4, с. 2, 4].

На думку М.М. Федорова, земельні відносини слід розглядати як суспільні взаємини відносно володіння, користування землею, розпорядження, а також управління на державному, регіональному, господарському та внутрігосподарському рівнях, як засобу виробництва та об'єкта господарювання в сільськогосподарському господарстві [12, с. 4].

Таким чином, беручи до уваги вище наведене, можна дійти висновку, що під поняттям «земельні відносини» варто розуміти відносини між державою, бізнесом та суспільством в процесі власності, користування та охорони земельних ресурсів, які відіграють роль головного засобу виробництва. У «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р відзначено, що на даний час у сфері місцевого самоврядування найбільш гостро постає питання, пов'язане

із його відстороненістю від розв'язання проблем у сфері земельних відносин. З метою її вирішення дана Концепція рекомендує надати «органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визнання матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальної власності), та належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території» [10].

Крім цього, 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) [8]. 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» [9].

Органи місцевого самоврядування володіють досить великим обсягом повноважень, тобто в межах належної території можуть розпоряджатися землями майже усіх категорій, крім земель оборони, земель які перебувають в постійному користуванні органів державної влади, земель лісогосподарського призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення загальнодержавного значення, земель під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна державної власності та інше. Суб'єктами права власності на землю є територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. За таких умов територіальні громади можуть забезпечити оптимальне регулювання і кращий контроль та управління землями, що в свою чергу покращить надходження до місцевих бюджетів і в результаті покращення економіки регіону в цілому. Це додаткові надходження для розвитку садочків, шкіл, лікарень, інфраструктури, ще більша реалізація державних соціально-економічних програм. Також це нові інвестори та більші доходи завдяки електронним земельним аукціонам. Тобто продаж землі відбувається через електронні торгові майданчики «ПроЗорро.Продажи» [1].

Отже, земельними ресурсами територіальної громади є певним чином відновлювані об'єкти

адміністрування, зокрема простір розташування (територіальна громада), землі, озеленення і природні копалини, які мають грошову вартість та можуть бути залучені до процесу виробництва продукції чи наданні послуг і збільшувати доходи територіальної громади здебільшого шляхом від сплати земельної ренти. Територіальна громада є суб'єктами земельних відносин, які відіграють роль володаря (розпорядника) земельних ресурсів. Так, ст. 80 Земельного кодексу України зазначає, що «від імені територіальних громад у земельних відносинах правомочності суб'єкта комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування» [3].

На сьогоднішній день все більшого розвитку набула реформа децентралізації влади. Її необхідність була обумовлена потребою передачі державою своїх повноважень місцевому самоврядуванню із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Дана реформа ґрунтується на відмові від загальних аспектів вирішення питань місцевого рівня, притаманним діяльності державним органам виконавчої влади. Натомість пропонується враховувати усі місцеві особливості та фактичні потреби територіальних громад, що притаманно роботі якраз органам місцевого самоуправління, підвідомчим територіальним громадам.

Мета реформи – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [6].

Зважаючи на стан реформування земельних відносин та зважаючи на значне збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, на даний час доволі гостро постає проблема, пов'язана із їх співпрацею в процесі виконання органами державної влади своєї контрольно-наглядової діяльності. Подібна співпраця виникає тільки в процесі здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень. Варто зазначити, що на сьогоднішній день не здійснюється контроль, який спрямований на підтримку рівноваги між інтересами органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Така ситуація призводить до зростання появи корупційних ризиків. Наприклад, жоден орган державної влади на даний

час не контролює ступінь законності ухвалених органами місцевого самоврядування рішень у сфері земельних відносин. Водночас, через відсутність земельних структурних підрозділів у районних державних адміністраціях не можливо здійснювати контроль за реалізацією всенациональних цільових планів розвитку земельних відносин. На сьогоднішній день Держгеокадастр – це єдиною установою, наділеною повноваженнями здійснення контролю за дотриманням законодавчих вимог у сфері земельних відносин.

На Держгеокадастр покладено реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, упровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання й охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, а також забезпечення оптимального використання земель, зокрема з урахуванням регіональних програм і планів розвитку територій, генеральних планів населених пунктів, підвищення рівня прозорості та публічності під час формування та реалізації державної земельної політики, здійснення розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності відповідно до закону, державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі в частині дотримання вимог земельного законодавства, використання й охорони земель усіх категорій і форм власності, підвищення рівня родючості ґрунтів, проведення рекультивациі, підвищення рівня обізнаності населення, землевласників і землекористувачів щодо проблем деградації земель та сталого землекористування тощо [7, с. 14].

Варто зазначити, що у вітчизняній законодавчій базі немає конкретного трактування сутності поняття «наділення повноваженнями». Зокрема, відповідно до Конституції України, «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [5], проте, ми підтримуємо думку деяких вчених, що дане поняття є рівнозначним терміну «надані повноваження». Натомість Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] містить поняття «делеговані повноваження», що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яка передбачає можливість «надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону повноважень для виконання конкретних завдань», в той час коли ч. 5 цієї ст. 4 вже передбачена «можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування яким-небудь центральним або регіональним органом влади» [2].

Головна різниця між передачею та делегуванням повноважень полягає в тому, що при передачі певного повноваження, його забирають від органу виконавчої влади та передають органу місцевого самоврядування. Водночас при делегуванні повноважень відбувається надання органу виконавчої влади, у відповідності до законодавства, повноваження розв'язувати певну проблему органу місцевого самоврядування тільки після надання останнім своєї згоди. Як вважають чимало науковців, процес передавання повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин органам місцевого самоврядування повинен відбуватися лише шляхом делегування відповідно до законодавства України. Адже їх передача шляхом ухвалення власних рішень зумовить злочинне втягування у державні інтереси.

Беручи до уваги практику зарубіжних країн можна стверджувати про досить високу ефективність проведеної децентралізаційної реформи. Проте, у сфері земельних відносин найбільш гостро на даний час постає проблема, пов'язана із неефективною організацією системи публічного управління в даній сфері. Крім цього, існують певні прогалини у вітчизняній системі державного контролю за земельними відносинами. Так, робота органів, до компетенції яких входить проведення контролю, здебільшого є протидією на випадки зловживання у сфері земельних відносин, однак спостерігається брак запобіжних заходів. Крім цього, зазвичай за виконання контролюючих функцій у сфері земельних відносин відповідають ті установи, які й ними керують. Також досить серйозною проблемою на сьогоднішній день є брак ефективного механізму контролю за земельними ресурсами на місцевому рівні та за найбільш важливими земельними ресурсами на державному рівні. При цьому, варто зазначити, що громадянське суспільство не дуже суттєво позначається на розвитку даної сфери при існуючих механізмах впливу на хід реформування і контролю на місцевому рівні.

Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що у розвитку земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування на сьогоднішній день найбільш гостро постають проблеми, пов'язані із:

- нестачею висококваліфікованих фахівців в сфері управління земельними відносинами;
- неможливістю матеріально-технічним забезпеченням та контролем за охороною земельних ресурсів;
- наявністю фактів незаконним заволодінням земельних площ;

– браком оперативних інформаційних даних щодо користувачів і власників земельних площ;

– наявністю недоліків у законодавчій базі стосовно передачі земельних ресурсів, які перебувають у комунальній власності у володіння та користування;

– несприятливим інвестиційним кліматом та недостатнім досвідом в сфері залучення інвестицій в сфері земельних відносин.

На нашу думку, в умовах сьогодення найбільше зусиль варто спрямувати на вирішення останньої проблеми, оскільки розвиток локального виробництва і аграрної сфери дозволить збільшити кількість робочих місць, збільшити надходження до місцевого бюджету та покращити рівень суспільного добробуту. А це, в свою чергу, потребує певних капіталовкладень, які починаються із виділення земельних площ, а від міри володіння місцевим самоврядуванням інформаційними даними щодо стану та кількості земельних ресурсів залежить й рівень інвестиційної привабливості самого місцевого самоврядування. Дані чинники можуть значно позначитися на зменшенні міграційних процесів з сільської місцевості. Однак інвестори мають закритий доступ до інформаційних даних щодо роботи місцевих бізнесменів, що унеможливує проведення ними оцінювання привабливості для інвестування як в регіональний, так і галузевий розвиток. Водночас перешкоджає цьому і високий рівень бюрократизму та корупційних явищ у сфері земельних відносин.

Отже, можна виокремити певні переваги реформування місцевого самоврядування у контексті розвитку земельних відносин, зокрема:

1. Налагодження здійснення ефективного контролю за надходженням грошових ресурсів від плати за користування земельними ресурсами.

2. Поновлення здійснення індексації нормативного оцінювання земельних ресурсів в грошовому еквіваленті та визначення коефіцієнту індексації із врахуванням фактичного індексу інфляції.

3. Удосконалення бюджетного планування.

Висновки. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що на сьогоднішній день доволі активно проводиться реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в частині визначення на практиці прав власності на земельні ресурси, розвитку земельних відносин, здійснення контролю за якістю користування земельними ресурсами та надання права населенню ними розпоряджатися. Така реформа дасть можливість ефективно розвивати

території, покращити рівень суспільного добробуту та зберегти якість земельних ресурсів, а також збільшити надходження до місцевого

бюджету та надати кожному громадянину можливості здійснення контролю за якістю користування земельними ресурсами.

Список літератури:

1. Андрушина К., Чечель А. Земельна політика сучасної держави України особливості та виклики реалізації. Наукові перспективи. 2022. № 2 (20). С. 22–32.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
4. Колесник І.А. Трансформація земельних відносин в аграрній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.07.02 «Економіка сільського господарства і АПК». К., 2002. 14 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Проніна О.В., Григор'єва Л.М. Земельна децентралізація в Україні: переваги і недоліки. Public Administration and Regional Development. 2021. № 4. С. 1022–1050.
7. Проніна О.В. Розширення повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин (на прикладі Херсонської області). Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 1. С. 1–17.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text/>
11. Ситник В.П. Трансформація АПК України в ринкові умови: монографія. Київ: ІАЕ, 2002. 518 с.
12. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов: доповідь. Економіка АПК. 2009. № 3. С. 4–18.

Pavliv O.V. THE DEVELOPMENT OF LAND EXPERIENCES IN THE CONTEXT OF THE REFORMATION OF MISCE SELF-ORDERING

The article analyzes the peculiarities of the development of land relations in the context of local self-government reform. It has been established that today land relations are developing quite actively, which requires the implementation of changes of a decentralization nature, which will make it possible to develop them more effectively in the future. The interpretation of the essence of the concept of «land relations» is given. It was found that the concept of «land relations» should be understood as the relations between the state, business and society in the process of ownership, use and protection of land resources, which play the role of the main means of production. The powers of local state administrations and local self-government bodies in the field of land relations have been revealed. It has been established that the land resources of the territorial community are in a certain way renewable objects of administration, in particular the space of location (territorial community), land, greenery and natural minerals, which have a monetary value and can be involved in the process of production of products or provision of services and increase the income of the territorial community communities mostly by paying land rent. Gaps in the domestic system of state control over land relations and problems in the development of land relations in the context of local self-government reform are revealed. It has been found that today the reform of local self-government is quite active in the context of increasing the powers of local self-government bodies in terms of determining in practice ownership rights to land resources, development of land relations, implementation of control over the quality of use of land resources and giving the population the right to dispose of them. This will make it possible to effectively develop territories, improve the level of public welfare and preserve the quality of land resources, as well as increase revenues to the local budget and provide every citizen with the opportunity to control the quality of land use.

Key words: land relations, local self-government bodies, reform, territorial community, gaps, problems in the development of land relations.