

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

КЕМЕНЯШ Олександр Васильович

**Механізми регулювання земельних відносин в
територіальній громаді. / The mechanisms for
regulating land relations in the territorial community**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ДСПУАзм-23
О. В. Кеменяш

Науковий керівник:
д.е.н., професор, А. Ф. Мельник

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"25" листопада 2022 р.

Завідувач кафедри
М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ВСТУП

Актуальність проблеми. Земельні ресурси є не просто компонентом навколишнього середовища, територією, на якій проживає населення та проводиться розмежування адміністративного устрою країни, а й, насамперед, це потужний економічний базис, який володіє властивістю вичерпності. Саме тому раціональне та науково обґрунтоване їх використання є запорукою економічного добробуту кожної країни. Для досягнення стабільного розвитку необхідно використовувати природні ресурси так, щоб відбувалося оптимальне задоволення матеріальних потреб суспільства від залучених в економічний оборот ресурсів, а також збереження їх стану для прийдешніх поколінь.

В Україні процес децентралізації стикається зі значною кількістю проблем, головною з яких є недостатній обсяг фінансових ресурсів, які мають у власному розпорядженні територіальні громади. У цьому контексті головною задачею територіальних громад є максимально ефективно використання всіх ресурсів, що є у власності таких суб'єктів місцевої влади, головним з яких, без сумніву, є земля. Вирішення проблем ефективного регулювання земельних відносин є головною запорукою розвитку територіальних громад, підвищення їх самостійності, у першу чергу, фінансової, максимального використання потенціалу окремих територій в країні, зростання соціального захисту населення та рівня надання послуг місцевими органами влади.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Регулювання земельних відносин бере початок із давніх часів, тому виникнення й розвиток наукової думки про процеси регулювання земельних відносин мають багатовікову історію. На сьогодні розвиток теорії регулювання земельних відносин нерозривно пов'язаний із розвитком теорії управління загалом. На сучасному етапі ґрунтовні дослідження щодо управління ресурсами території внесли ряд таких вітчизняних вчених як Бусуйок Д., Горлачук В., Данкевич В., Дорош О., Куйбіда В., Мельник А., Монастирський Г., Шкільняк М. та інші. Прикладні засади регулювання земельних відносин територіальних громад є у фокусі уваги

безпосередньо фахівців земельних відділів та депутатського корпусу органів місцевого самоврядування.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних положень і вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму регулювання земельних ресурсів в територіальній громаді.

Об'єктом випускної кваліфікаційної роботи є земельні ресурси територіальної громади. Прикладним об'єктом дослідження обрана Полянська територіальна громада.

Предметом випускної кваліфікаційної роботи є сукупність інструментів, підходів та методів регулювання земельних ресурсів в територіальній громаді.

Для досягнення визначеної мети у випускній кваліфікаційній роботі використовувались такі **методи дослідження**: системний аналіз (для аналізу основних підходів до визначення методів регулювання земельних відносин – розділ; 1) порівняльний аналіз (для співставлення специфіки земельних ресурсів різних сіл, що входять у склад територіальної громади – розділ 2); структурний аналіз (для проведення комплексної оцінки компонент механізму регулювання земельних відносин територіальної громади – розділ 2); метод АВС (для виявлення чинників та загроз використання та охорони земель територіальної громади – розділ 2); факторний аналіз (для обґрунтування авторської позиції щодо удосконалення механізму регулювання земельних відносин на рівні громади – розділ 3).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що узагальнені у випускній кваліфікаційній роботі теоретичні положення та сформовані практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму регулювання земельних ресурсів в територіальній громаді можуть бути використані у роботі Полянської територіальної громади та іншими територіальними утвореннями при виробленні ними управлінських рішень.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

1.1. Об'єктивна необхідність та змістовна характеристика механізму регулювання земельних відносин в територіальній громаді

Для забезпечення повноти дослідницького набору розглянемо основні категорії дослідницького апарату – земля, ресурси, земельні відносини.

Земля - це складний господарський об'єкт, який є складовою управлінських відносин на різних рівнях господарювання і включає територію розміщення, простір над нею, землю під насадження та надра.

Ресурси є певною мірою відновлюваними об'єктами господарювання, які мають грошову оцінку і можуть мати як матеріальну, так і нематеріальну форми, брати участь у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг і надавати переваги, вигоди своїм власникам. Земля є беззаперечно ключовим ресурсом національної економіки та економіки окремих адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі місцевої влади.

Виходячи з ряду досліджень науковців, під регулюванням будемо розуміти набір інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до бізнесу та громадян.

Аналізуючи наукові праці, пов'язані з визначенням регулювання земельних відносин, можна висвітлити особливості землі як складової економічних відносин, зокрема як продукту природи, її обмежені можливості відновлення, існування територіальні межі; варіативність можливостей використання в господарських процесах; здатність отримувати дохід. Еквівалентна ціна землі залежить від комплексу умов щодо місця розташування, розміру, придатності та специфіки використання.

Враховуючи наведені визначення термінів «земля» та «ресурси», сформулюємо визначення поняття «земельні ресурси». Узагальнюючи існуючі

наукові підходи, під земельними ресурсами розглянемо глобальні запаси земельної території як територіальної основи розселення людей і господарської діяльності.

У цьому контексті земельні ресурси місцевих органів влади є певною мірою відновлюваними об'єктами господарювання, які охоплюють територію розміщення, простір над нею, насадження та надра, ґрунти, що мають грошову оцінку та матеріальну форму, потенційно можуть брати участь у виробництві промислової чи сільськогосподарської продукції, виконанні робіт, наданні послуг та наданні пільг територіальній громаді, зокрема у вигляді орендної плати за землю. При цьому земельні ресурси можуть належати територіальній громаді, а частина земель на території відповідної громади може належати державі, приватним підприємствам та індивідуальним домогосподарствам.

З огляду на викладене, регулювання земельних відносин в органах місцевого самоврядування ґрунтується на ряді принципів, зміст яких представлено в таблиці 1.1.

Перед цим зазначимо, що економічне стимулювання передбачає виділення власникам і землекористувачам коштів для компенсації витрат, які вони спрямовують на підвищення родючості ґрунтів і запобігання негативним явищам у землекористуванні, виробництво суспільно необхідної екологічно чистої продукції, створення сприятливих монетарна, фінансова та фіскальна політика, допомога, субсидії тощо.

Таблиця 1.1

Принципи регулювання земельних відносин

| Принцип | Зміст принципу |
|--|---|
| поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва; | По суті своїй є побажанням до побудови земельного законодавства. Дійсно, законодавець повинен враховувати (і часто враховує) особливості землі як об'єкта права, зокрема, те, що вона є і засобом виробництва, і територіальним базисом, і природним ресурсом. Проте даний принцип дуже |

| Принцип | Зміст принципу |
|---|--|
| | <p>натяко, якщо взагалі можливо, використати у правозастосовній, а не правотворчій діяльності.</p> |
| <p>забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;</p> | <p>Насправді на сьогодні цей принцип не належить до основоположних засад земельного законодавства. Правовий статус суб'єктів права власності рiзниться, часто абсолютно невиправдано, з точки зору підстав і порядку набуття права власності, режиму його реалізації (див. ст. ст. 80 - 89 Кодексу та коментар до статей 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 Кодексу). Кричущою дискримінацією суб'єктів права приватної власності є мораторій на відчуження окремих рівновідділ земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які в сукупності складають величезні масиви (див. п. 15 розд. X "Перехідні положення" ЗКУ).</p> |
| <p>невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння,</p> | <p>З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 05.11.2009 р. № 1702-VI, по-перше, повністю розбалансовано ринок нерухомості, по-друге, порушено конституційні права громадян, зокрема основоположне право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41 Конституції України). І по-третє, нотаріат, що будується в Україні за концепцією латинського нотаріату, як правовий інститут в особі незалежного та неупередженого нотаріуса, який повинен забезпечити правовий захист на стадії оформлення права і договору, коли відсутні будь-які суперечки, неясності та правопорушення як з боку осіб, які звернулася до нього, так і з боку законодавства, яке регулює правовідносини, що є предметом договору, та створити документ з особливою доказовою силою, не може забезпечити здійснення тих принципів і завдань, які ставляться державою перед нотаріатом загалом.</p> |
| <p>користування і розпорядження земельними ділянками, крім випадків, передбачених законом;</p> | <p>Відповідно до частини четвертої статті 41 Конституції України зазначено, що право приватної власності є несорухомним. А також, відповідно до частини сьомої статті 41 Конституції України використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію й природні якості землі. Відповідно до статті 110 ЗК України повністю обмеження у використанні земельних ділянок, обтяження прав на земельну ділянку це:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ на використання власником земельної ділянки або її частини може бути встановлено обмеження прав на землю; ▪ право власності на земельну ділянку може бути обтяжено правами інших осіб. <p>Під обмеженням прав на земельну ділянку слід розуміти покладений обов'язок на власника чи землекористувача земельної ділянки стримуватись від певних дій щодо даної</p> |

| Принцип | Зміст принципу |
|--|---|
| | земельної ділянки, а обтяження земельної ділянки – це обов'язок вчинити певні дії. |
| забезпечення раціонального використання та охорони земель; | Забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу. Відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель. Поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель. Публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель. |
| забезпечення гарантій прав на землю; | Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання. Вона також закріплює рівність перед законом усіх без винятку суб'єктів права власності та гарантує кожному захист його прав і свобод (ст. 13 КУ). Ці принципові положення мають визначальне значення і для суб'єктів земельних правовідносин, що підтверджується ч. 1 ст. 152 Земельного кодексу України (далі – ЗК). Важлива конституційна гарантія щодо захисту прав на землю міститься також у ст. 14 КУ, яка передбачає, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Водночас гарантується право власності на землю. Воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону |
| пріоритету екологічної безпеки. | вимог під час визначення напрямів вирішення народно-господарських, соціально-економічних та інших завдань пріоритет повинен надаватись екології. Тобто, за інших однакових умов перевагу потрібно надавати тому варіанту використання землі, за якого буде завдано мінімальних збитків навколишньому середовищу, а відповідно - і суспільству. |

Примітка. Складено за [9,12, 75]

Основним принципом регулювання земельних відносин, на нашу думку, є принцип забезпечення рівності прав громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування та держави на землю.

У регулюванні земельних відносин важливе значення має державний протекціонізм і регулювання господарської діяльності, що виявляється в політиці поміркованої протекціоністської спрямованості держави з метою захисту, пільгових кредитів, субсидій, страхування ризиків стихійних лих тощо.

Механізм регулювання земельних відносин – це сукупність структурно-функціональних елементів (регуляторів та підсистем, що його забезпечують), які дають змогу за допомогою спеціальних методів та засобів впливу на суб'єктів

земельних відносин у рамках реалізації державної земельної політики та досягнення цілей державного управління земельними відносинами. Модель запропонованого механізму регулювання земельних відносин наведена на рис. 1.1.

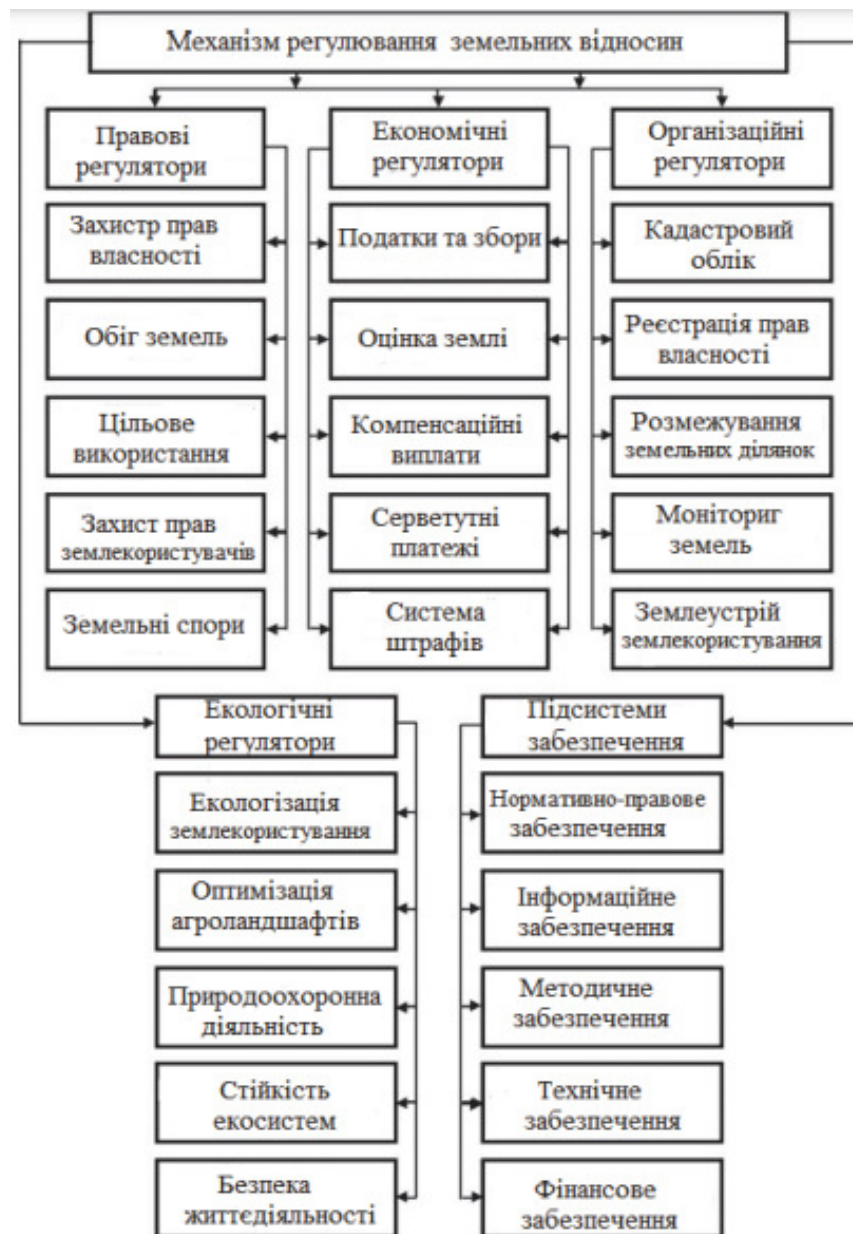


Рис.1.1. Модель механізму регулювання земельних відносин

Примітка. Складено за [12]

Також у цих же рамках важливо враховувати прогнози дослідження, техніко-економічне обґрунтування зайняття та охорони земель, схеми землеустрою, а на їх основі – розробку проектів землеустрою. до його потенціалу, вимог ринку тощо. Водночас проект землеустрою має бути

підставою для отримання кредитів, пілґ тощо, оскільки без таких проектів землекористування буде неправомірним.

Регулювання земельних відносин в умовах зростання кількості землевласників та землекористувачів, у тому числі орендарів, забезпечення гарантованих ними прав, реалізація ефективної державної політики неможливі без використання найсучасніших інформаційних технологій. Але, водночас, важливо враховувати історичний досвід землеустрою, який передбачає врахування господарських елементів минулого, адже без минулого неможливо забезпечити майбутнє. Важливим також є ставлення до землі як до живого організму, тому, на нашу думку, механізм регулювання земельних відносин має базуватися на засадах ресурсозберігаючих технологій та органічного землеробства.

Основними функціями управління у сфері земельних відносин є:

- планування та використання території;
- встановлення меж адміністративно-територіальних утворень;
- розподіл і перерозподіл землі;
- моніторинг земель;
- контроль за використанням та охороною земель;
- землеустрій;
- ведення державного реєстру земель;
- вирішення земельних спорів.

До основних завдань державного регулювання земельних відносин належать:

- надати органам управління політичні та організаційно-регуляторні функції, що забезпечують ефективний розвиток землекористування та суспільства в цілому;
- узгодження рішень органів державного управління;
- регулювання державними законами фінансової, охоронної та комерційної діяльності суб'єктів земельних відносин;
- соціально-правовий захист суб'єктів земельних відносин;
- створення сприятливих умов для підприємництва та прогресивного

розвитку суспільства;

- поліпшення використання та охорони земельних ресурсів;
- ведення державного кадастру, організація землеустрою та моніторингу земель;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;
- створення правових, економічних та організаційних умов для різних форм землеустрою.

Для вирішення цих проблем необхідно забезпечити такі основні умови:

- прийняти необхідні нормативно-правові акти з питань регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України на державному, регіональному та місцевому рівнях;

- приймає законодавчі акти, що регулюють земельні відносини в інших галузях народного господарства, та забезпечує відповідність цих законів земельному законодавству;

- створити на державному рівні економічні, правові та організаційні умови, необхідні для регулювання, використання та охорони земель ринковими методами;

- створення горизонтальної та вертикальної структури системи органів регулювання земельних відносин для всіх рівнів адміністративно-територіальних утворень;

- забезпечення фінансування виконання поставлених завдань щодо раціонального та ефективного використання земель, у тому числі формування системи державного земельного кадастру та його оновлення;

- поділ землі на державну та комунальну власність;

- узаконити різноманітність і рівноправність усіх форм права власності на землю.

Метою функції вирішення земельних спорів є вирішення конфліктних ситуацій щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, що належать громадянам та юридичним особам, а також вирішення

спірних питань щодо розмежування територій сіл, міст, селищ, районів. і регіони. Перед цим зазначимо, що на практиці часто виникають спірні питання щодо розмежування земель державної, приватної та комунальної форм власності.

Спеціалісти Держкомзему України, а в разі потреби науковці та спеціалісти інших державних органів, наукових і проектних установ у рамках регулювання земельних відносин проводять експертизу землеустрою Держпроектів, основним завданням якої є перевіряти відповідність проектної документації вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам, стандартам і правилам; підвищити якість проектної документації; впровадження передових методів проектування на основі досягнень науково-технічного прогресу та підготовка об'єктивних і обґрунтованих висновків державної землепорядної експертизи.

Викладене дає змогу узагальнити основну мету регулювання земельних відносин – досягнення синергетичного ефекту від їх використання з метою забезпечення розвитку економіки та суспільства в цілому.

1.2. Нормативно-правова та методична база регулювання земельних відносин в територіальній громаді

«Основою правової бази регулювання земельних відносин є Конституція України, яка визначає, що земля є національним багатством і перебуває під особливою охороною держави» [21].

Право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до Основного Закону, гарантується державою.

Слід зазначити, що Конституція України, враховуючи ключове значення землі в усіх сферах життя людей, відокремлює землю від іншого нерухомого майна, передбачає принципи її особливої охорони та визнає три форми власності на землю: приватну, державні та комунальні. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого

самоврядування в межах, визначених Конституцією та іншими нормативно-правовими актами.

– Відповідно до Конституції України, норми якої є нормами прямої дії, кожен громадянин має право на землю. При цьому, використовуючи землю, він не має права завдавати шкоди самій землі, іншій особі чи суспільству. Крім того, Конституція визначає «правові засади регулювання земельних відносин:

- усі суб'єкти земельної власності рівні перед законом (ст. 14);
- встановлює основні принципи землекористування громадянами та юридичними особами (статті 13, 41);
- визначає основні засади державного регулювання власності на землю, землекористування, охорони земель (статті 13, 14, 92)» [21].

Отже, процес регулювання земельних відносин впливає з вимог Конституції України, а прийняття та реалізація будь-якого управлінського рішення поза межами Конституції є неправомірним.

Стратегічною основою розвитку та вдосконалення законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин є Конституція України. Водночас земельні відносини, їх правовий, економічний та організаційний механізм, наукове визначення ефективності їх дії є визначальними в системі виробничих відносин, а також набувають законодавчих форм, оскільки земля справді є основним національним багатством України, яка перебуває під особливою охороною держави.

У цьому контексті зазначаємо, що зміна земельних відносин в Україні, які базуються на формі власності на землю, не вирішує питання ефективного використання та охорони земельних ресурсів, спрямованого на запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист їх від шкідливого антропогенного впливу, розведення та підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму охорони природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного використання земель.

Земельний кодекс України є одним із основних законодавчих актів

України, який регулює основні аспекти регулювання земельних відносин та забезпечує рівномірний розвиток усіх форм власності та господарювання на землю. Цей нормативний акт передбачає комплекс норм і правил використання та охорони земель, адаптованих до вимог ефективного регулювання земельних відносин. Її основу складають конституційні норми, що гарантують право на землю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування та держави для раціонального використання та охорони землі на благо нинішніх поколінь і майбутнього.

Земельний кодекс розвиває концептуальні норми, встановлені Конституцією України, зокрема «визначає, що:

- земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14);
- забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави (ст. 16);
- примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише у виняткових випадках з мотивів суспільної необхідності за умови повного відшкодування їх вартості» [18].

Земельний кодекс узагальнює завдання та принципи земельного законодавства, характеризує правовідносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами з питань власності на землю.

Земельний кодекс встановлює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, засновані на розмежуванні земель державної та комунальної власності. З метою вдосконалення регулювання земельних відносин Земельним кодексом передбачено дев'ять категорій земель цільового призначення.

Кодекс вирішує питання власності на землю. Власниками землі відповідно до закону можуть стати громадяни та юридичні особи України, територіальні громади та держава. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть набувати права власності на землі

несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на землі несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких є нерухоме майно, що належить до приватної власності. Важливо зазначити, що відповідно до положень Кодексу землі сільськогосподарського призначення, отримані у спадщину іноземними громадянами та особами без громадянства, підлягають відчуженню протягом одного року.

Основним способом набуття громадянами та юридичними особами земельної ділянки у власність є набуття за цивільно-правовими договорами (купівлі-продажу, дарування, міни тощо). Громадяни можуть безоплатно набувати у приватну власність земельні ділянки із земель державної та комунальної власності. Органи місцевого самоврядування та держава можуть набувати права власності на землю у разі примусового відчуження землі у власників з метою суспільного використання, за цивільно-правовими договорами та у разі прийняття спадщини.

Земля не повертається особам, які мали землю у власності до 15 травня 1992 року, тобто з дня набрання чинності Земельним кодексом України. Право постійного користування землею обмежено. Таке право мають лише державні підприємства, установи та організації, які на цій підставі можуть отримувати земельні ділянки, що належать до державної чи комунальної власності. Земельний кодекс передбачає набуття права на земельну ділянку за переважним користуванням громадянами, які добросовісно і безперервно користуються протягом 15 років, але не мають документів, що підтверджують їх право на цю земельну ділянку.

Земельний кодекс передбачає обмежене платне або безоплатне користування чужою землею на основі права земельного сервітуту. Крім того, він визначає види земельного сервітуту, порядок встановлення та припинення сервітуту, визначає правовідносини власників і користувачів сусідніх земель. Комплексно врегульовано підстави припинення права на землю, у тому числі примусове припинення права на землю. Законодавством встановлено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування без рішення суду

не мають права втручатися у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою.

Земельний кодекс визначає механізм продажу землі, організовує земельні аукціони, встановлює правила регулювання ринку землі, що дає змогу уникнути стихійних процесів землезахоплення.

Земельний кодекс дає правову характеристику інституту іпотеки, плати за землю, у тому числі земельного податку та орендної плати.

Важливе місце в Кодексі відведено проблемі охорони земель і детально розкрито завдання, зміст і порядок охорони земель, питання використання техногенно забруднених земель, збереження деградованих земель і малопродуктивних земель і відновлення земель. порушених земель розкриваються.

Однією з важливих статей у сфері охорони земель і відтворення родючості ґрунтів є стаття кодексу, яка регулює нормування та нормування використання земель.

Земельний кодекс передбачає особливий режим використання земель природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного призначення (ділянки водно-болотних угідь, ділянки, на яких знаходяться природні об'єкти, що мають наукову цінність тощо), земель оздоровчого призначення, рекреаційного призначення. призначення, землі рекреаційного та історико-культурного призначення.

Важливим є розділ з питань управління у сфері використання та охорони земель, у якому визначено правові механізми регулювання земельних відносин в умовах відносин купецького типу. Основні методи управління у сфері використання та охорони земель визначаються національною нормативно-правовою базою, такими як землеустрій, моніторинг земель та земельний кадастр; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; плата за користування землею.

Важливе місце в системі правового регулювання земельних відносин

відводиться відшкодуванню втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, відшкодуванню збитків власникам землі та землекористувачам.

Отже, Земельний кодекс є основним законодавчим актом системи регулювання земельних відносин. Регулювання земельних відносин за умови наявності системного нормативно-правового акту, на нашу думку, дає змогу ефективно використовувати потужний потенціал земельних ресурсів України, забезпечує широкий розвиток приватного землекористування, гарантує право землі для юридичних та фізичних осіб, вирішує проблему обігу землі, активний розвиток відносин оренди землі, розвиток агроформувань купецького типу.

Серед найпоширеніших методів регулювання земельних відносин важливе місце посідають державні стандарти, норми і правила.

Основою використання цих методів є стале землекористування, яке є способом використання землі, який забезпечує потреби нинішнього покоління без шкоди майбутнім поколінням для забезпечення власних потреб.

Для застосування методів регулювання земельних відносин використовується значна кількість показників, які складають основу моніторингу земель та використання технологій, які за умови їх поєднання з економічними показниками та аналізом за роками є підстави для об'єктивної оцінки стану території та розробки заходів щодо наближення її до сталого функціонування.

У процесі створення національного комплексу стандартів формується концепція системи стандартизації та регулювання сталого землекористування. У цьому сенсі екологічне регулювання активно використовується як діяльність, спрямована на встановлення екологічних стандартів. Система екологічного регулювання включає сукупність структурних елементів та різноманітних видів організаційного забезпечення (нормативно-правового, методичного, інформаційного), які забезпечують створення та ефективне використання екологічних нормативів (табл. 1.2).

Інструментарій реалізації методу екологічного нормування

| Інструмент | Змістове наповнення |
|-------------------------------------|--|
| Природоохоронні норми | комплекс нормативів, регламентів, правил і вимог (санітарно-гігієнічних, екологічних, рибогосподарських, лісгосподарських тощо), спрямованих на формування екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів |
| Екологічна норма | обмеження рівнів впливу господарської та іншої діяльності, що спрямовані на регулювання питань раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища |
| Екологічні нормативи | науково обґрунтовані критерії максимально допустимих змін природних властивостей об'єктів нормування та максимально допустимого рівня впливу на навколишнє природне середовище господарської та іншої діяльності |
| Екологічні регламенти | кількісні та якісні обмеження діяльності людей, які спрямовані на дотримання діючих екологічних нормативів |
| Екологічні правила | порядок здійснення різних видів діяльності, встановлений з метою дотримання діючих екологічних нормативів та екологічних регламентів |
| Екологічні вимоги | комплекс положень, умов, виконання яких є необхідним для дотримання екологічних нормативів |
| Система екологічних норм | сукупність взаємопов'язаних екологічних нормативів, регламентів, правил і вимог, що встановлюють взаємопогоджені вимоги до об'єктів екологічного нормування на підставі загальної мети |
| Норматив екологічної безпеки | науково обґрунтовані критерії безпеки та (або) нешкідливості для людини та інших живих організмів факторів навколишнього природного середовища |

Примітка. Складено самостійно на основі [19,75]

У практиці регулювання земельних відносин використовуються також загальні інструменти екологічного регулювання, зокрема:

- екологічні нормативи якості об'єктів навколишнього природного середовища як науково обґрунтовані критерії (фізичні, біологічні, хімічні, загальні радіаційні) екологічного благополуччя екосистем;
- екологічні нормативи антропогенного навантаження як науково обґрунтовані критерії гранично допустимого впливу антропогенних факторів, що не змінює або змінює якість навколишнього природного середовища в допустимих межах і гарантує екологічну безпеку для людини та інших живих організмів;
- екологічне благополуччя екосистеми як оптимальні умови існування екосистеми, що забезпечують стабільність її структурно-функціональних

характеристик;

- нормативи управління ресурсами як обґрунтовані критерії раціонального природокористування, спрямовані на отримання максимального соціально-економічного ефекту від господарської діяльності з дотриманням екологічних нормативів охорони природних ресурсів.

Методологічна база раціонального використання земельних ресурсів побудована за ієрархічним принципом і охоплює три блоки:

- еколого-технічні та еколого-технологічні нормативи;
- екологічні норми;
- еколого-економічні та соціально-екологічні нормативи.

Екотехнічні та екотехнологічні стандарти демонструють обмеження щодо використання обладнання, технологій і матеріалів у різних галузях економіки, наприклад, регламентація з екологічної точки зору технології виробництва певного виду продукції, регулювання технології очищення стічних вод тощо.

Еколого-економічні та соціально-екологічні нормативи включають нормативи, правила, вимоги управління у сфері управління використанням та охороною земель, спрямовані на екологізацію природокористування.

Комплекс природоохоронних нормативів землекористування поділяється на три групи:

- 1) стандарти та правила екологічної безпеки,
- 2) екологічні стандарти (EN),
- 3) норми та правила управління ресурсами.

До екологічних нормативів якісного стану земельних ресурсів належать нормативи збереження видового та ландшафтного різноманіття; стандарти забезпечення стабільності глобальної екологічної рівноваги; гранично допустимі зміни структурно-функціональних показників екосистем, нормативи збереження генофонду; вимоги до збереження ландшафтів, природних і територіальних комплексів; правила відновлення якості наземних екосистем тощо.

Тому стандартизація і нормування, визначені законами України "Про

землеустрій", "Про охорону земель" та іншими, здійснюються з метою встановлення комплексу норм, правил і обов'язкових вимог щодо організації раціонального використання та охорони землі, забезпечення екологічної безпеки землекористування. Вони виступають невід'ємною ланкою в механізмах регулювання земельних відносин.

Таблиця 1.3

Методи застосування інструментів правового регулювання земельних відносин

| Інструменти правового регулювання | Зміст методу |
|--|--|
| Договір | Регулює проведення спільних робіт з визначенням прав і обов'язків |
| Угода | Формує спільні позитивні умови для певних видів діяльності |
| Контракт | Визначає права та обов'язки сторін щодо забезпечення послугами та містить права і обов'язки сторін |
| Оферта | Конкретизує пропозиції особі або держустанові підписати угоду на певних умовах |
| Акцепт | Фіксує прийняття умов в оферті |
| Положення | Встановлює набір правил і інструкцій, які регламентують діяльність |

Примітка. Складено автором самостійно

Залежно від компетенції органу управління земельними ресурсами визначаються також способи застосування інструментів правового регулювання земельних відносин.

Висновки до розділу 1

Земельні ресурси місцевих органів влади є певною мірою відновлюваними об'єктами господарювання, до яких належать територія розміщення, простір над нею, насадження та надра, ґрунти, що мають грошову оцінку та матеріальну форму, потенційно можуть брати участь у виробництві промислові товари, або сільськогосподарського призначення, проведення робіт, надання послуг та надання пільг органам місцевого самоврядування, зокрема у вигляді орендної плати за землю.

В управлінні земельними ресурсами важливе значення має державний

протекціонізм і регулювання господарської діяльності, що знаходить відображення в політиці поміркованої протекціоністської орієнтації держави на захист, пільгові кредити, субсидії та страхування ризиків на випадок стихійних лих.

Для забезпечення дієвості механізму регулювання земельних відносин важливою є функція землеустрою та картографування, що виступає науково-практичною основою землеустрою, ведення державного земельного кадастру. Серед найпоширеніших інструментів регулювання земельних відносин важливе місце посідають державні стандарти, норми і правила.

Основою використання зазначених інструментів і функцій є стале землекористування, яке є способом використання землі, який забезпечує потреби нинішнього покоління без шкоди майбутнім поколінням для забезпечення власних потреб.

Основою правової бази регулювання земельних відносин є Конституція України, яка визначає, що земля є національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Земельний кодекс України є одним із основних законодавчих актів України, який регулює ключові аспекти регулювання земельних відносин та забезпечує рівномірний розвиток усіх форм власності та господарювання на землі. Її основу складають конституційні норми, що гарантують право на землю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування та держави для раціонального використання та охорони землі на благо нинішніх поколінь і майбутнього.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ЧИННОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В ДОСЛІДЖУВАЛЬНІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

2.1. Системний аналіз земельних ресурсів досліджуваної територіальної громади

Формування системного аналізу як самостійного наукового напрямку обумовлено загальною тенденцією розвитку людства. Уміння розпізнати систему, декомпозиювати її на елементарні складові, визначати закони взаємодії елементів в кожній підсистемі і знову синтезувати систему вимагає розробки ряду спеціальних формальних моделей, процедур, алгоритмів.

Для розв'язання завдань системного аналізу залучається широкий спектр різних наук і різні сфери практичної діяльності. Предметом вивчення системного аналізу є система та аспекти її функціонування незалежно від її природи, організації, способу існування і способу опису.

Навколишні нас виробничі, соціальні, організаційні, технічні та природні об'єкти мають ряд різних властивостей: вони досить складні, розподілені в просторі, динамічні в часі, поведінка їх описується як детермінованими, так і стохастичними законами тощо. В міру ускладнення виробничих процесів, економічних взаємин між організаціями виникає проблема розробки і впровадження в практику методів дослідження в складних системах.

До класу складних систем відносяться великі технологічні, виробничі, енергетичні, транспортні, телекомунікаційні, банківські, правоохоронні та інші комплекси.

В управлінні такими системами задіяна велика кількість людей, величезні природні, матеріальні та енергетичні ресурси. У зв'язку з цим підхід до об'єктів управління як до складних систем виражає одну з головних особливостей сучасного етапу розвитку суспільства. У міру збільшення складності систем загальносистемні проблеми набувають головне значення, при цьому

відсувається на другий план фізична сутність процесів, що відбуваються в складних системах. Важливого значення набувають закономірності функціонування складних систем.

Відтак, ухвалення у квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, привело до створення в 2015 році об'єднаних територіальних громад. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Полянська сільська рада, Плосківська та Родниківська сільські ради Мукачівського району Закарпатської області 13 вересня 2016 року об'єднались в Полянську територіальну громаду з адміністративним центром в селі Поляна. У грудні 2016 року там відбулися перші вибори і таким чином Полянська ТГ стала третьою в Закарпатській області. До її складу увійшло 9 населених пунктів – села Поляна, Плоске, Родниківка, Родникова Гута, Павлово, Оленево, Яківське, Плоский Потік та Уклин.

Полянська ТГ на початку свого створення зустрілася із суттєвими викликами. До об'єднання кожен орган місцевого самоврядування, який увійшов до складу Полянської ТГ, мав власні пріоритети розвитку та власну систему цінностей. Також актуальними та нагальними були такі виклики як необхідність ефективного управління новими бюджетними ресурсами та повинні бути використані для розвитку, збільшення сили впливу більшої кількості стейкхолдерів, з якими необхідно узгоджувати прийняття рішень у межах даної територіальної громади.

Загальна площа земель Полянської сільської громади - 24219,5 га та становить 14,6% від загальної площі Мукачівського району та 1,07 площі Закарпатської області (див. табл. 2.1).

Порівняння Полянської громади у розрізі показників Мукачівського району та Закарпатської області

| Регіони | Площа, км ² | Площа у % до загальної площі/району/області | Населення | Населення у % до загального населення/району/області | Густина населення осіб/км ² |
|---------|------------------------|---|-----------|--|--|
| Громада | 162,01 км | - | 14335 | - | 88,5 |
| Район | 2 056 км ² | 7,9 | 99 518 | 14,4 | 48,4 |
| Область | 12 753 км ² | 1,27 | 1254000 | 1,14 | 98,3 |

Примітка. Складено на основі [46]

У розрізі площі земель населених пунктів, що входять до складу Полянської ТГ, найбільшу питому вагу займає с.Поляна, найменшу - с. Голубинне.

У розрізі категорій земель найбільшу питому вагу займають землі сільськогосподарського призначення, природозаповідного фонду та лісгосподарського призначення (див. рис. 2.2).

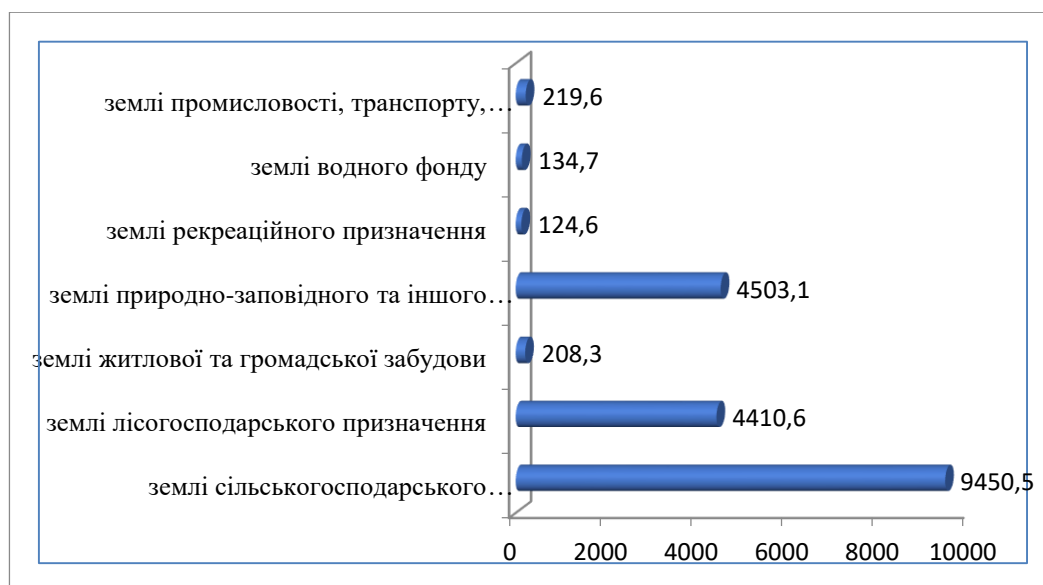


Рис. 2.2. Категорії земель Полянської громади

Примітка. Складено на основі [46]

Така ситуація зумовило переважно аграрне спрямування економіки Полянської ТГ. Бюджетонаповнюючими підприємствами на території Полянської ТГ є сільськогосподарські виробники, які зареєстровані як на території ТГ так і за межами. У відповідності до кількості землі, яка перебуває в оренді господарства території громади, сплачують податки в місцевий бюджет.

Основну частину сільськогосподарських земель громади обробляють 4 найбільші.

Значна площі земель природнозаповідного фонду та проходження автомобільного шляху міжнародного значення, сприяє розвитку туристичного та готельного бізнесу.

Наступною за розміром категорією земель Полянської ТГ є землі лісогосподарського фонду. Найбільше частка лісів міститься на території села Поляна. Розподіл земель лісогосподарського призначення за основними поселеннями громади наведено на рисунку 2.4:

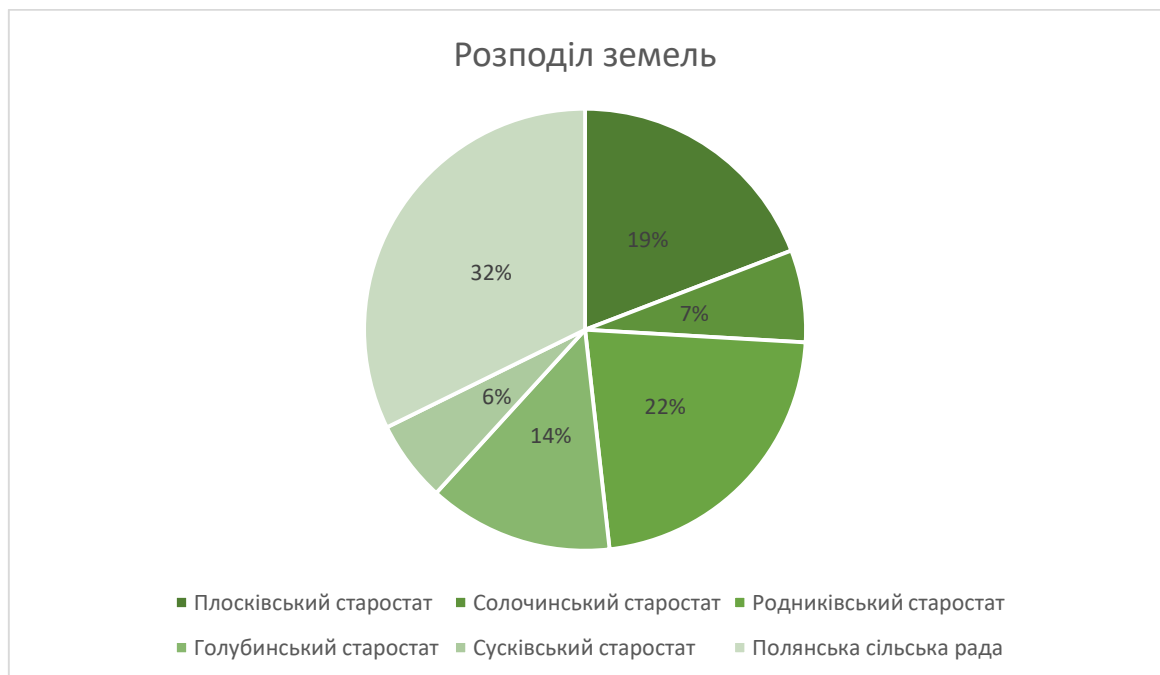


Рис. 2.4 Розподіл земель лісового фонду у розрізі сіл Полянської територіальної громади

Примітка. Складено на основі [46]

2.2. Аналіз земельних відносин в контексті дослідження розвитку територіальної громади

Ідентифікація земельних ресурсів з позиції їх обмеження визначає потребу пошуку способів та методів вдосконалення їх обліку та управління.

«Різностороннє і різнонаправлене дослідження земельних ресурсів створює додаткові можливості для формування принципово нового бачення проблеми. Основа для такої методики закладається через чітку ідентифікацію і структуризацію об'єкта дослідження» [2]. У контексті нашого дослідження, земельні ресурси будуть проаналізовані як система у розрізі як об'єкта обігу, об'єкта користування, об'єкта управління та об'єкта економічного регулювання.

Перед використанням методу АВС у виявленні чинників та загроз використання та охорони земель на території досліджуваної громади подамо результати проведено SWOT-аналіз Полянської громади. На наш погляд, застосування такої методи дозволить визначити точки зростання громади, конкурентні переваги території та зовнішні виклики, які мають стратегічне значення для Полянської громади. Саме ці взаємозв'язки дозволяють сформулювати порівняльні переваги, виклики і ризики, які є основою для стратегічного вибору – формулювання стратегічних та операційних цілей розвитку громади на довгострокову перспективу.

АВС-аналіз є одним із математико-статистичних методів аналізу, що використовуються для дослідження частоти певних економічних явищ і фактів.

Фактори SWOT-аналізу Полянської громади

| Сильні сторони | Слабкі сторони |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Розвідані значні поклади глини 2. Дорога державного значення проходить через громаду 3. Наявність вільних земельних ділянок комунальної власності для ведення підприємницької діяльності 4. Досліджені запаси мінеральної води 5. Наявність рекреаційних зон 6. Надання якісних освітніх послуг у громаді 7. Велика історико-культурна спадщина (пам'ятки архітектури та збережені культурні традиції) 8. Наявність сертифікованого полігону твердих побутових відходів 9. Активність підприємців 10. Наявність консультативного пункту для бізнесу в громаді 11. Наявність підприємств переробки м'ясної продукції | <ol style="list-style-type: none"> 1. Неналежна якість, або відсутність дорожнього покриття між населеними пунктами 2. Високий рівень безробіття в громаді 3. Відсутність генеральних планів населених пунктів громади 4. Забрудненість водойм та лісів сміттям 5. Відсутність централізованої системи водовідведення та очисних споруд 6. Енерговитратне опалення бюджетних установ у громаді 7. Недостатність забезпечення медичним обладнанням установ охорони здоров'я 8. Низький рівень інформування населення 9. Поганий стан благоустрою в населених пунктах громади, включно із освітленням вулиць 10. Відсутні умови щодо отримання соціальних послуг в громаді 11. Відсутній центр надання адміністративних послуг 12. Відсутність техніки щодо проведення культивування на полігоні твердих побутових відходів 13. Відсутність сільськогосподарських кооперативів 14. Низький рівень розвитку туризму в громаді |
| Можливості | Загрози |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Реалізації проектів у рамках міжмуніципального співробітництва та ДФРР 2. Збільшення проектів та програм міжнародної технічної допомоги 3. Продовження реформ в Україні сприятиме покращенню бізнес-клімату 4. Популяризація споживання органічної продукції та зеленого туризму | <ol style="list-style-type: none"> 1. Посилення конкуренції з іншими ТГ щодо додаткових ресурсів для розвитку своїх територій 2. Погіршення демографічної ситуації в країні 3. Нестабільність національної валюти 4. Зростання цін на енергоносії 5. Погіршення ситуації з коронавірусом (продовження карантину) 6. Зменшення державної фінансової підтримки ТГ |

У контексті нашого дослідження за допомогою ABC-аналізу ми плануємо визначити чинники й загрози використання земель на території Полянської громади.

«Витоки методу ABC-аналізу беруть початок з дискусії щодо земельної ренти в Америці, яка відбулась у 1883 році між Ф. Уолкером і Г. Джорджем. У результаті обговорення Г. Джордж запропонував оцінювати розмір фермерських господарств і зібраних податків з використанням їх часток у загальному обсязі. У 1894 році Дж. Шилінг підготував статистичний звіт, де у табличній формі були представлені дані у вигляді кумулятивних часток за різними категоріями дослідження. У 1905 році М. О. Лоренц у роботі *Methods Measuring Concentration Wealth* графічно зобразив числові дані про концентрацію економічних об'єктів, які були представлені за вищезгаданим принципом – відображення кумулятивних часток досліджуваного об'єкта. Окремі елементи ABC-аналізу також містяться в роботі В. Парето. Вивчаючи економічне життя Італії, він у 1906 році висловив думку, що 80% добробуту італійського суспільства контролюються 20% суспільного капіталу. В 1927 році Р. Уілсон представив теоретичні аспекти ABC-аналізу, зокрема номограму розподілу на групи А, В та С. Дж. Джуран здійснив побудову ефективних виробничих систем управління якістю на основі принципу Парето у 1950 році. Проте вперше цей принцип було запропоновано вченим ще у 1941 році, коли він займався проблемами логістики при управлінні поставками зброї у США. А після війни Дж. Джуран став широко пропагувати вказаний принцип для вирішення завдань менеджменту. Зазначимо, що зображення кривої Лоренца з розподілом її за принципом Парето на три класи з аббревіатурою ABC з'явилося у роботах Г. Ф. Дікі» [61].

У контексті нашого дослідження ABC-аналіз полягатиме у групуванні кількості відповідей щодо причин, що стримують ефективність використання земель за ступенем впливу на загальний результат. Під загальним результатом вважатимемо збільшення питомої ваги плати за землю у дохідній частині місцевого бюджету та використання земель територіальної громади на засадах сталого розвитку.

Далі нами будуть розраховані кумулятивні частки та розподілено чинники та загрози використання та охорони земель на території досліджуванорії територіальної громади за групами.

«Згідно загальноприйнятих методичних підходів рекомендований розподіл за правилом Парето: група А – чинники, сума кумулятивних часток яких складає перші 20%; група В – від 20% до 80% від загальної суми параметрів; група С – від 80% до 100%» [81].

У результаті проведеного аналізу за допомогою опитування мешканців громади запропоновано такий розподіл для діагностики чинників та загроз використання та охорони земель: група А – до 20%, група В – від 21% до 70% та група С – від 71% до 100%. Проранжовані результати аналізу представлено в табл. 2.6.

Таблиця 2.6

Групування чинників та загроз використання та охорони земель на території Полянської ТГ

| Чинник | Кількість відповідей | Часка у % | Кумулятивна частка, % | АВС-група |
|---|----------------------|-----------|-----------------------|-----------|
| Проведення діяльності агрохолдингами, що зареєстровані як юридичні особи на території громади | 23 | 5,40 | 7,62 | А |
| Складність взаємодії з орндарями | 44 | 10,32 | 13,02 | А |
| Відсутність повного каталогу наявних земель у громаді | 51 | 11,97 | 24,99 | Б |
| Унеможливлення реєстрації права власності через помилки у документації Держгеокадастру | 60 | 14,08 | 39,07 | Б |
| Обмеженість коштів для проведення інвентаризації | 72 | 16,90 | 58,67 | Б |
| Неповна передача с/г земель у власність громади | 84 | 19,72 | 78,39 | С |
| Недоотримання надходжень від земельного податку | 92 | 21,61 | 100 | С |
| Всього | 426 | 100 | | |

Примітка. Складено самостійно

Таким чином, понад 40% від загальної кількості відповідей щодо чинників та загроз використання земель Полянської громади стосуються недоотримання надходжень від земельного податку та неповної передачі сільськогосподарських земель у власність громади. Середній ступінь впливу визначено унеможливлення реєстрації права власності через помилки у документації Держгеокадастру, обмеженості коштів для проведення інвентаризації та відсутність повного

каталогу наявних земель у громаді. Інші причини мають незначний вплив.

Розглянемо специфіку прояву кожного із проаналізованих чинників на території досліджуваної об'єднаної громади.

Полянська громада має переважно сільськогосподарське спрямування, тож, на наше переконання, землі громади мають допомогти перенаправити велику частину фінансових ресурсів від держави на місця.

Перш за все громади повинні отримувати гроші від земельного податку та орендної плати за землю. На сьогодні плата за землю у Полянській громаді складає близько 9% від загального доходу бюджету ТГ. На наш погляд, повна передача земель сільськогосподарського призначення у власність громади може значно збільшити цей відсоток. Однак на сьогодні проведення всього спектру землевпорядних робіт потребує великих фінансових вливань, яких у більшості громад банально немає.

На наш погляд, доцільно проводити інвентаризацію земель по частинах, щоб дозволило громадам вирішувати це питання поступово.

«Очевидно і беззаперечно, що передача землі у власність громади має створити можливість розпоряджатися землею на власний розсуд та отримувати з неї вигоди. Але все це не стосуватиметься вже переданих у користування земель. У результаті громада лише теоретично отримує значний ресурс, але ніяк не може на нього вплинути. Крім того, у разі передачі у спільну власність вже орендованої ділянки необхідно отримати згоду орендаря. Якщо цього не зробити, громада нічого не отримає» [32].

Водночас на практиці після закінчення терміну оренди земля виставляється на аукціон, де перемагає той, хто зможе запропонувати найбільший відсоток орендної плати. І найчастіше таким переможцем стає не місцевий фермер, а великий агрохолдинг, зареєстрований за межами території громади. Відповідно податки сплачуватимуться за місцем реєстрації, а не до місцевого бюджету.

Таким чином, із всієї множини потенційних та реальних чинників і загроз використання та охорони земель на території об'єднаної громади, найвагомий

вплив мають недоотримання надходжень від земельного податку та неповної передача сільськогосподарських земель у власність громади, що об'єктивно вимагає розробки пропозиційної частини щодо удосконалення механізму управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади.

2.3. Оцінка основних компонент механізму регулювання земельних відносин в досліджуваній територіальній громаді

На рівні територіальних громад процес регулювання земельних відносин реалізується через застосування всіх функцій публічного управління (див. табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Функціональне забезпечення регулювання земельних відносин на рівні територіальної громади

| організування | координація | планування | контроль |
|---|--|--|--|
| реалізує державну політику у використанні та охороні земель, проведенні земельної реформи | виявляє землі, що використовуються не за цільовим призначенням та з порушенням установлених законодавством вимог | розробляє і подає обласному управлінню та сільській державній адміністрації необхідні розрахунки й обґрунтування програм робіт з проведення земельної реформи, здійснення землеустрою, реалізації заходів щодо раціонального використання та охорони земель, а також прогнозування розвитку земельних відносин | здійснює державний контроль за дотриманням власниками землі та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання |

| організування | координація | планування | контроль |
|---|---|---|--|
| створює умови для раціонального й економічно обґрунтованого використання земель міста | | проводить грошову оцінку земель, подає сільській державній адміністрації пропозиції щодо плати за землю | здійснює нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель |
| організовує виконання робіт із землеустрою, інвентаризації земель, розроблення та реалізацію плану земельно-господарського устрою території міста | виконує делеговані йому функції замовника проектно-розвідувальних і будівельних робіт, пов'язаних з проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, раціональним використанням і охороною земель | бере участь у виборі земельних ділянок під розміщення об'єктів будівництва, подає висновки щодо погодження місць розташування об'єктів відповідно до вимог земельного законодавства | створює систему інформації, необхідної для здійснення комплексу робіт, пов'язаних із проведенням земельної реформи, здійсненням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, моніторингу земель, забезпеченням раціонального використання та охорони земель |
| забезпечує використання за цільовим призначенням бюджетних асигнувань, а також коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва | забезпечує виконання землевпорядних робіт, аерофотознімальних, аерофотогеодезичних, геодезичних та інших досліджень для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою та робіт з охорони земель; - здійснює контроль за встановленням на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність або наданих у | забезпечує складання планово-картографічних матеріалів у растровому і цифровому вигляді для ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель, здійснення землеустрою | |

| організування | координація | планування | контроль |
|---------------------------------------|---|---|-----------------|
| | користування | | |
| здійснює реєстрацію земельних ділянок | здійснює за погодженням з Держкомземом науково-технічне співробітництво з науковими установами та організаціями, фірмами іноземних держав з питань проведення земельної реформи | подає сільській державній адміністрації інформацію про перебіг здійснення земельної реформи | |

Примітка. Складено на основі [7]

Організаційне забезпечення механізму управління земельними ресурсами Полянської територіальної громади проявляється через роботу відділу будівництва, земельних відносин та житлово-комунального господарства Полянської сільської ради. У сфері земельних відносин відповідно до покладених на нього завдань готує і вносить на розгляд сільської ради пропозиції щодо затвердження сільської програми у сфері регулювання земельних відносин, розпорядження землями комунальної власності територіальної громади відповідно до Земельного кодексу України, передачі земельних ділянок комунальної власності територіальної громади у власність громадян відповідно до законів у сфері земельних відносин.

Відділ будівництва, земельних відносин та житлово-комунального господарства Полянської сільської ради вирішує питання щодо надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності територіальної громади відповідно до законодавства у сфері земельних відносин, а також вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності територіальної громади відповідно до законодавства у сфері земельних відносин.

Функціональним призначенням діяльності відділу будівництва, земельних відносин та житлово-комунального господарства Полянської сільської ради є:

- викуп земельних ділянок для суспільних потреб територіальної громади;
- організація землеустрою;
- розгляд земельних спорів;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності територіальної громади, додержанням земельного законодавства;
- участь у встановленні на місцевості меж земельних ділянок, переданих у власність чи користування;
- підготовка проектів договорів оренди земельних ділянок, додаткових угод, здійснення контролю за дотриманням їх умов;
- сприяння у проведенні експертизи з нормативної та експертної грошової оцінки земель в установленому порядку;
- забезпечення організації підготовки пакету документів для проведення аукціонів;
- здійснення обліку землекористувачів та власників земельних ділянок;
- створення умов для раціонального і економічно - обґрунтованого використання земель сільської ради.
- скликання в установленому порядку наради, проведення семінарів з питань, що належать до його компетенції.

Для виконання покладених на відділ завдань, основними правами даного структурного підрозділу визначено:

- залучення спеціалістів інших структурних підрозділів сільської ради, підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- подання відповідним органам виконавчої влади пропозиції щодо зупинення топографо-геодезичних та інженерно-геологічних робіт, які виконуються з порушенням державних стандартів, норм і правил;
- користування в установленому порядку інформаційними базами органів виконавчої влади, системами зв'язку та іншими технічними засобами.

Розмежування земель державної та комунальної власності надало широкий спектр можливостей сільській раді самостійно вирішувати питання

використання земель комунальної власності, отримувати додаткові надходження до сільського бюджету та використовувати їх для потреб громади. На сьогодні, для створення досконалої інформаційної бази, необхідної для ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земельних ресурсів, ефективного та об'єктивного оподаткування, необхідно здійснити проведення інвентаризації усіх земель території сільської ради.

На наш погляд, інвентаризація земель усіх категорій та форм власності, із визначенням місця розташування об'єктів землекористування, їх меж, розмірів правового статусу, виявлення земель, що не використовуються за призначенням або використовуються не раціонально чи взагалі не використовуються, надасть можливість сформувати земельні ділянки у межах відповідної категорії земель, внести відомості про них до Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що у майбутньому раціоналізує використання земель, дозволить збільшити надходження до сільського бюджету, створить умови ефективного оподаткування та забезпечить зниження вартості землевпорядних робіт.

Крім того, на наше переконання, таке суттєве напрацювання стане базисом для включення сформованих земельних ділянок комунальної власності до переліку земельних ділянок, право оренди на які підлягає продажу на торгах окремими лотами. Продаж прав оренди на земельні ділянки з земельних торгів у формі аукціону, в свою чергу, забезпечить додаткові надходження до місцевого бюджету та забезпечить залучення додаткових коштів на виконання інвестиційних програм.

Впродовж 2020-2021 рр. діяльність відділу будівництва, земельних відносин та житлово-комунального господарства Полянської сільської ради була спрямована на:

- проведення інвентаризації земель, що є необхідною умовою створення інформаційної бази для ведення державного земельного кадастру, ефективного регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони

земельних ресурсів, оподаткування, наповнення сільського бюджету від продажу прав оренди на земельні ділянки, оформлення правостановлюючих документів на землю державними і комунальними підприємствами та установами.

В аспекті функціонального забезпечення механізму управління земельними ресурсами Полянської громади одним із вагомих заходів землевпорядкування є встановлення меж даної територіально-адміністративної одиниці. Чітко сформована територія сільської ради створює умови для прийняття територіальною громадою, в особі сільської ради, самостійних рішень щодо соціально-економічного розвитку території, складання бюджетної політики, розвитку транспортної, комунальної та іншої інфраструктури. Головними складовими техніко-економічного обґрунтування встановлення меж територіальної одиниці є відображення наступних показників: раціональне використання землі, забезпечення спеціального охоронного режиму санітарно-захисних та охоронних зон підприємств промисловості, транспорту, зв'язку, тощо; задоволення потреб територіальної громади територією для громадської забудови; територіальна близькість виконавчих органів місцевого самоврядування та територій житлового фонду; наявність інфраструктури, розвинутої системи комунікацій для задоволення потреб підприємств та населення; забезпечення населення територіальної громади земельними ділянками для набуття у власність або у користування для здійснення підприємницької діяльності, а також для житлової забудови, тощо.

На наше переконання, проведення робіт із встановлення меж села Поляна, яке буде продовжене у 2021 році, дасть можливість забезпечувати реалізацію конституційних прав громадян на отримання у власність земельних ділянок для цілей та в межах норм чинного земельного законодавства, зокрема для будівництва та обслуговування житлових будинків; дасть можливість остаточно визначити компетенцію місцевої ради щодо розпорядження окремими категоріями земель; забезпечить подальше впорядкування територій із визначенням перспектив розвитку виробничих, господарських, культурно-

соціальних потреб територіальної громади та інвестиційно привабливих місць; сприятиме належному оподаткуванню територій та встановленню оптимальних розмірів орендної плати за використання земельних ділянок різного цільового призначення; забезпечить оновлення інформації про межі населеного пункту в автоматизованій базі даних Державного земельного кадастру, що також сприятиме усуненню спірних питань щодо обліку відповідних територій та загалом створить умови для запровадження прозорих ринкових відносин.

Висновки до розділу 2

У розділі категорій земель Полянської територіальної громади найбільшу питому вагу займають землі сільськогосподарського призначення, природно-заповідного фонду та лісогосподарського призначення. Значну площу природно-заповідного фонду та проходження вул. міжнародна магістраль сприяє розвитку туризму та готельного господарства.

Організаційне забезпечення механізму регулювання земельних відносин Полянської територіальної громади проявляється в роботі відділу будівництва, земельних відносин та житлово-комунального господарства Полянської сільської ради. Протягом останніх років з державного бюджету не виділялися кошти на проведення інвентаризаційних робіт на землі ратуші. Проте роботи з інвентаризації проводяться постійно, але не в повному обсязі, а лише по окремих ділянках і виключно за кошти фізичних та юридичних осіб.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В ДОСЛІДЖУВАНІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

3.1. Цілі, сучасні пріоритети та інструменти механізму регулювання земельних відносин в досліджуваній територіальній громаді в умовах земельної реформи

«В Україні земельна реформа не отримала логічного завершення та суспільного визнання, підтримки й необхідного фінансово-ресурсного забезпечення, а проводили її здебільшого за кошти населення країни, юридичних осіб та Світового банку. Експертний аналіз, незважаючи на спірні оцінки, показує, що здійснення заходів з основних напрямів земельної реформи в Україні за 25 років інституціонального та законодавчого забезпечення вирішено лише на 48%» [32]. Більшість цілей земельної реформи залишилися невиконаною, наприклад, у напрямі фінансування здійснено лише 15% необхідних заходів. Тому подальші кроки щодо вдосконалення земельних відносин у країні повинні сформувати інституціональне середовище функціонування відносин з ефективним економічним оборотом і обігом земель, із залученням земельного капіталу, раціонально-сталим земельним устроєм.

Процес логічного завершення земельної реформи в аграрному секторі економіки в Україні потребує наукового обґрунтування інституціонального розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери.

Розробка таких підходів є першочерговим завданням та основою подальших дій у напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України. У зв'язку з цим подальший розвиток земельної реформи пропонуємо здійснювати на основі підходів, зазначених на рис. 3.1.



Рис.3.1. Основні шляхи логічного завершення земельної реформи

Наведений рисунок дає змогу чітко визначити структуру підходів, спрямовану на завершення земельної реформи. Запропонована структурна схема не є вичерпною, але переконує у необхідності визначення концептуальних підходів до формування та здійснення ґрунтовних перетворень для завершення земельної реформи в Україні.

«Лібералізація земельних відносин без якісних змін суб'єктів і середовища спричиняє також значні втрати бюджету. В результаті відмови держави від обов'язкової державної землевпорядної експертизи – експертної оцінки земельних ділянок, що готуються до продажу, – за останні два роки на 20–30% знизилися ціни на земельні ділянки державної і комунальної власності, особливо в містах обласного підпорядкування. В результаті ціни на землю первинного ринку відстають від вторинного у два рази. Нерегульоване державою введення сільськогосподарських земель в економічний обіг аж до обігу шляхом купівлі-продажу та лібералізація земельно-ринкових відносин ведуть у сферу тіньових спекуляцій не тільки право оренди, але й саму землю» [17].

Необхідно уважно вивчити загрози, які, як свідчить світовий досвід,

можуть виникнути, якщо ринок землі сільськогосподарського призначення буде абсолютно вільним, неконтрольованим. Ринок землі повинен мати досконале інституційно-правове регулювання, відповідні державні інститути, що забезпечують функцію контролю та управління, ефективність економічних важелів впливу та вдосконалення організаційного аспекту розвитку земельних відносин.

«Організаційний аспект розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землепорядних планувальних інструментів та інструментів структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування і регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин» [2].

Сучасний земельний лад вимагає розвитку державних і суспільних інститутів, правового інституційного врегулювання та балансу інтересів приватного і суспільного, громадського і державного, виробничо-технологічного і екологічного балансу сталого розвитку, соціального і економічного балансу розвитку сільських поселень і урбанізацій, аграрного і промислового розвитку.

Для логічного завершення земельної реформи перш за все потрібно вжити ряд заходів (рис. 3.2). Розглянемо детальніше деякі з них.

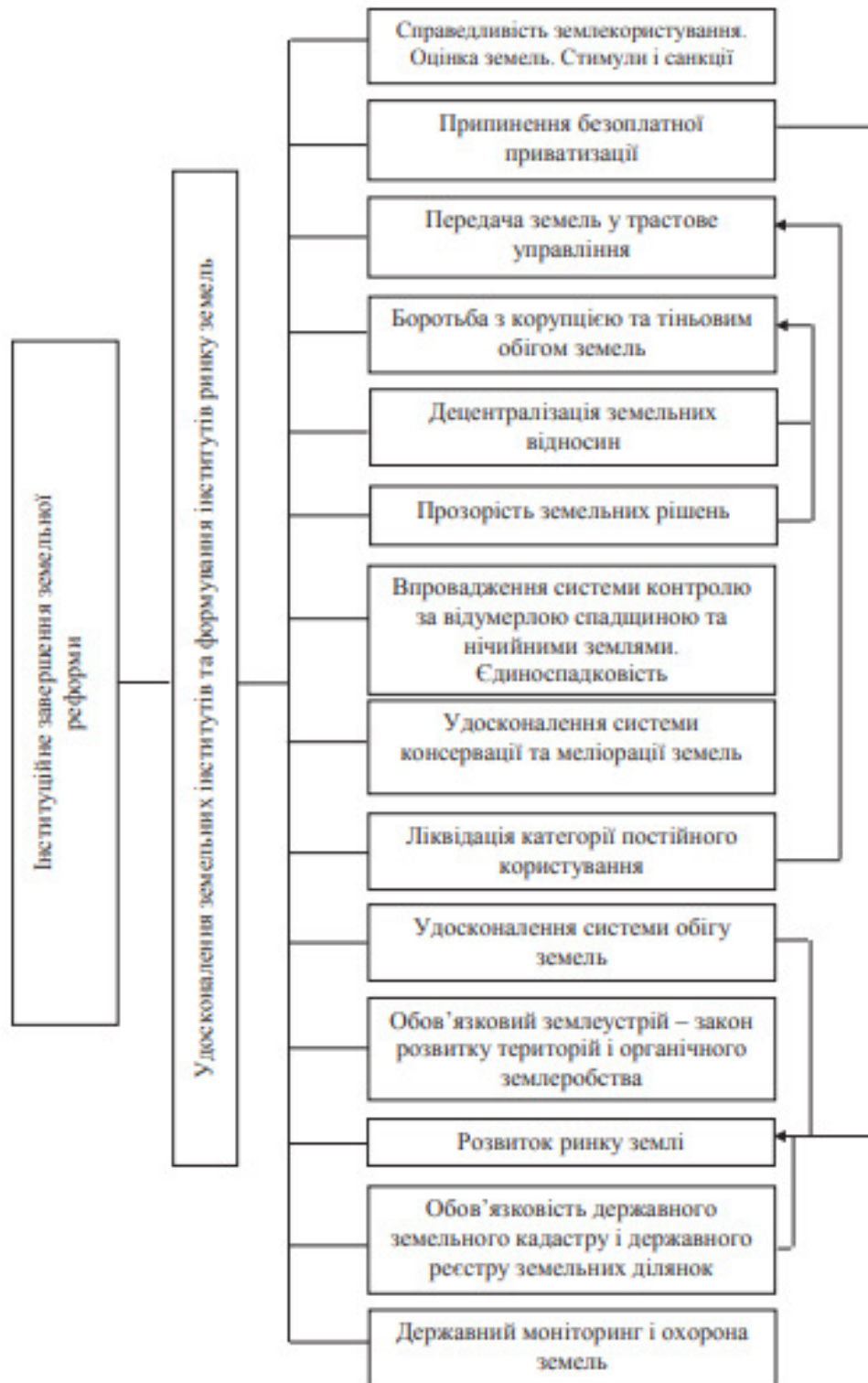


Рис.3.2. Інституційне завершення земельної реформи

Передача земельної ділянки в довірче управління. Існує багато визначень поняття «траст», що свідчить про складність даної правової конструкції, а отже, і про її неоднозначне розуміння. Довірчі відносини полягають у тому, що власник майна - засновник передає своє майно іншій особі в довірче управління

для користування ним для певної мети або в інтересах певної особи - вигодонабувача. У відносинах з усіма третіми особами власником є особа, до якої переходить право власності.

«Використання такого методу існує у США, наприклад, передача земель у трастове управління освітнім закладам, які отримують доходи від використання земельної ділянки і в такий спосіб фінансують власну діяльність» [3].

«Одним із головних чинників здійснення цього є боротьба з корупцією. Для протидії корупції в Україні прийнято низку антикорупційних законів та інших нормативних актів, запроваджено систематичне проведення організаційних і практичних заходів. Проте прийняті закони та вжиті заходи не змінили ситуацію на краще. На думку правоохоронців, корупція виявляється в земельній сфері у таких напрямках: надання недостовірної інформації, наприклад, щодо цільового використання або наявності вільних земель чи земель запасу; відмова в наданні права власності чи оренди через неправомірне застосування законодавства і, навпаки, неправомірне надання земель; затягування часу оформлення права власності на земельну ділянку в органах влади, які оформлюють і виготовляють правові титули на право власності; затримка з видачею відповідних документів і погоджень у різних інстанціях. Така ситуація може бути викликана штучно посадовими особами різних інстанцій, що, відповідно, провокує громадян до прискорення процедури незаконними шляхами» [4].

«Корупція в Україні унікальна. Якщо в західних країнах корупція формується тіншовим капіталом для самозбереження, то в Україні, навпаки, корупційну вертикаль формують влада і державний посадовець. Вартість посади визначається сферою впливу щодо можливості привласнення національного багатства, використання природних монополій (включаючи головну – землю), бюджетних коштів, а також можливістю сформувати тіншову ланку економіки, здійснювати надання послуг населенню за корупційними схемами, підкоряючи їм систему державного управління і кадрову політику»

[4].

«Відбулися навіть підміни суспільних цінностей, а окремі елементи корупції влаштовують суспільство і не викликають опору. Диплом спеціаліста нічого не вартий без так званого сертифіката спеціаліста, який коштує в різних відомствах від 2 тис. дол. Державні стандарти і норми замінені на систему «отримання» ліцензій, авторське право в проектуванні і діяльності – на систему експертиз, тобто коли проходження екологічної, містобудівної, технічної, землепорядної експертизи сягає в тіньовому форматі до 15,0% вартості об'єкта і в декілька разів перевищує вартість проектних робіт» [11].

«Процес становлення земельного обігу в Україні, особливо ринку земель сільськогосподарського призначення, набув актуальності. Одним із найважливіших стратегічних завдань держави є виділення у складі земельного фонду країни земель загального призначення, забезпечення управління використанням цих земель і збору відповідних платежів у державний бюджет. У земельному законодавстві необхідно визначити державну власність на землю, без якої не можна забезпечувати оборону й безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу, а це гарантія економічної спроможності і стійкості держави» [34].

Приймати державні управлінські рішення та реалізовувати права власника на державному, регіональному і місцевому рівнях повинні тільки на основі матеріалів прогнозування і планування землекористувань та землеустрою.

У цьому аспекті зазначимо, що «зміна форм власності та господарювання на землі привели до погіршення використання земель, підвищенню продуктивності землеробства. Понад 5 млн. селян (92,5%) передали земельні частки в оренду; 840 тис використовують земельні ділянки для ведення особистого підсобного (806 тис.) і фермерського господарства (34 тис)» [11].

Українська модель земельних перетворень на селі виходила з принципу соціальної справедливості, а не економічної доцільності, зокрема 62 % земельних паїв одержали пенсіонери. Аналіз діяльності сільськогосподарських

підприємств вказує, що проведена реорганізація і реструктуризація господарств не привела до зростання загальної ефективності виробництва, оскільки не була підкріплена відповідним макроекономічним розвитком, здійснювалася за диспаритету цін (ціни на засоби виробництва зростали вп'ятеро швидше, ніж ціни на продукцію сільського господарства). На умовах правонаступництва працює лише 20 відсотків господарств, які адаптувались до сучасних економічних умов.

«Економічна нестабільність у країні, збільшення безробіття, зробили особисті селянські господарства для сільського населення базисом самодостатності. Частка особистих господарств у валовій сільгосппродукції наблизилася до 50 %, у виробництві картоплі перевищила 90%, овочів – сягає 80%, м'яса – 60%, молока – 80 %» [13].

Підтвердилися прогнози економістів, які вважають, що безтоварна форма виробництва значною мірою визначає та закріплює на майбутнє низьку ефективність аграрного сектора економіки України.

«Одним із ринкових інструментів, орієнтованих на зростання ефективності сільського господарства, є кредит. Системна економічна криза підірвала систему аграрного кредиту, спеціальний режим оподаткування ПДВ був єдиним джерелом кредитування сільського господарства, але його відмінили. Тому для сільського господарства України інституційна підтримка є актуальна та нагальна» [25].

На нашу думку, впродовж останніх років суспільству нав'язують ідеї, що для українців проблеми сільського господарства зводились до питання про впровадження приватної власності на землю, а тепер до купівлі-продажу землі. Однак реалії «демонструють, що:

- немає фактичного попиту на садиби в сільській місцевості,
- мільйони гектарів землі вибувають із виробничого використання,
- найцінніша складова сільськогосподарських угідь - орні землі, впродовж останніх двадцяти років зменшилася на 2,0 млн. га» [24],
- продуктивні землі передавалися під забудову, розміщення транспортних

комунікацій, промислових підприємств. Моніторинг з боку експертів показує, що в більшості випадків вимоги промисловців щодо виділення додаткових площ були зумовлені, не виробничою потребою, а виключно комерційними інтересами, пов'язаними з подальшим перепродажем землі або передачею стороннім користувачам в тіньовому форматі,

– існує низький економічний рівень, слабкість матеріальної бази агропромислового комплексу, відсталість соціальної, транспортної інфраструктури.

Також у цьому контексті зазначимо, що інституціональних умов для повноцінного обігу земель сільськогосподарського призначення на умовах оренди, та вільної купівлі-продажу в Україні не створено. Потрібно посилити державний контроль за обігом земель, встановити чіткі строки заборони на перепродаж і зміну цільового призначення ділянки землі після безоплатної приватизації чи викупу, визначення обмеження кола осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, встановлення максимального розміру ділянок, що можуть перебувати у власності та в користуванні фізичних та юридичних осіб, впровадження прогресивного оподаткування земель сільськогосподарського призначення і санкцій та стимулів щодо підтримки родючості земель, меліорації і культуртехніки.

До цього ж актуальним є проведення державної нормативної грошової оцінки землі та забезпечення переходу на систему земельних платежів, що формуються виходячи з рентної вартості землі.

«Аналіз існуючої в Україні системи земельних платежів показує, що земельними платежами охоплено тільки половину земельного фонду, ставки платежів низькі, а кошти від земельних платежів використовують не на цілі земельного розвитку. Система платежів за землю, крім земельного податку та орендної плати, повинна включати одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, та збори від трансакцій із землею. За оцінками експертів, перехід на нову систему платежів за землю дасть змогу

збільшити щорічні обсяги до 40 – 50 млрд. грн., у тому числі: за землі міст і селищ – до 20 млрд. грн.» [67].

Цивілізоване кредитування сільськогосподарських виробників, індивідуального житлового будівництва в сільській місцевості можна забезпечити, створивши Український національний земельний банк.

«Важливого значення для України набуває розробка і прийняття довгострокової (до 2050 року) Програми розвитку земельних відносин. Землі державної власності України не розмежовані на землі загальнодержавного значення і землі територіальних суб'єктів, сировинні та природні монополії. Підприємці фактично користуються державними і комунальними землями і привласнюють земельну ренту, що є загальнонародним надбанням. За оцінками економістів, із України за кордон щороку вилучають понад 50 млрд. доларів, причому переважна частина коштів припадає на ресурсні (рентовикористовуючі) галузі, пов'язані і з землею» [32]. На наше переконання, такі втрати стали можливими через помилки приватизації, пов'язані з передачею ренти, що належить державі, землекористувачам і надрокористувачам і посередникам за корупційними схемами.

«На рівні територіальних громад, визначення кола понять, що стосуються управління їх земельними ресурсами, набувають особливого значення, оскільки, з одного боку, в умовах децентралізації активувалися процеси законотворення та застосування норм права в цій сфері, а з іншого, – як ніколи раніше, постає необхідність системних і ефективних дій суб'єктів публічного управління.

Адже лише напрацьовані та сформульовані наукою і практикою дефініції, закріплені в законодавстві, здатні внормувати діяльність об'єднаних громад, визначити чітко коло повноважень усіх суб'єктів управлінської діяльності, їхні статус та межі компетенції. Разом із тим поки відсутні конкретні ключові визначення у сфері децентралізації взагалі та земельної децентралізації зокрема, тому громади вимушені діяти певною мірою наосліп, що в майбутньому може стати причиною правових колізій та виникнення

прецедентів, не врегульованих правом» [37].

У результаті утворення об'єднаних територіальних громад з'явилися нові категорії в понятійному апараті науки і практики сучасного публічного управління, перш за все місцевого самоврядування як його найважливішої складової. При цьому законодавець обов'язково має не лише стимулювати громади до об'єднання, а й чітко підходити до унормування всіх аспектів функціонування об'єднаних територіальних громад у сфері управління земельними ресурсами.

Тобто, у разі передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення в комунальну власність громад, необхідно здійснювати перерозподіл обов'язків щодо управління, використання та контролю земель, враховувати корупційні аспекти та кадровий потенціал під час передачі відповідних повноважень, захистити інтереси орендарів земель, власність на які буде передано громадам, і, звичайно ж, визначити й закріпити в законодавстві базові поняття, статус, функції та повноваження всіх суб'єктів управління.

У цьому контексті зазначимо, що територіальна громада є адміністративно-територіальною одиницею, але при цьому при об'єднанні територіальної громади статус населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної громади міст, сіл, селищ, не змінюється. Тобто на даний момент ТГ є ще однією територіальною ланкою, певною мірою – аналогом району.

Питання про визначення поняття “земельні ресурси об'єднаних територіальних громад” є досить дискусійним, оскільки саме земельні ресурси є основою розвитку сільської економіки, територіальним базисом життєдіяльності громади та важливим джерелом наповнення бюджету об'єднаних територіальних громад. Однак вітчизняне законодавство не забезпечує узгодженої системи управління у сфері використання та охорони земель на рівні територіальних громад; по-друге, не забезпечує доступу до інформації про землі територіальних громад; по-третє, не дає можливості територіальним громадам захищати свої права на землю.

«Питання передачі земель поза межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад останні кілька років активно обговорювалось як у наукових, так і в політичних колах, але нормативне регулювання цього питання поки що є недосконалим. Не зважаючи на значну кількість законопроектів, закон, який би комплексно регулював це питання, досі не прийнято, хоча є певні позитивні зрушення в регламентації процесу децентралізації управління земельними ресурсами. Зокрема, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 60-р від 31 січня 2018 р., з 1 лютого 2018 р. розпочато процес передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад, крім тих земельних ділянок, які не може бути передано в комунальну власність» [76]. «За 11 міс. 2018 р. у комунальну власність 485 ТГ було передано 958,9 тис. га земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності. Загалом за цей рік 659 ТГ отримали у комунальну власність близько 1,46 млн га земельних ділянок» [76].

На наш погляд, таке рішення уряду стало дієвим стимулом для об'єднання громад та шансом для вже створених громад значно наповнити бюджет і більш ефективно здійснювати управління в межах громади.

Враховуючи, що питання управління земельними ресурсами є достатньо складною темою, і спрощений підхід під час проведення земельної децентралізації неприпустимий, нагальною потребою є прийняття закону, який би комплексно регулював процес передачі державних земель у комунальну власність (особливої уваги потребує саме перехідний період), повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо відповідних земель (наприклад, чи зможе рада відповідного рівня змінювати цільове призначення землі або надавати адміністративну послугу щодо присвоєння кадастрового номера земельній ділянці), став би правовою основою для створення відкритої бази даних про статус усіх земель на території України.

«Але розпочати цей процес варто з визначення сутності земельних ресурсів як матеріальної основи об'єднаної територіальної громади. Насамперед необхідно зауважити, що земельні ресурси – це сукупні ресурси земельної території як просторового базису господарської діяльності й розселення людей, засобу виробництва, її біологічної продуктивності та екологічної сталості середовища життя» [8].

Як відомо та було зазначено нами під час дослідження, земельні ресурси об'єднаної територіальної громади – це всі землі, що знаходяться в межах новоутвореної об'єднаної громади, до яких належать: землі комунальної власності; землі, процес передачі яких з державної до комунальної власності триває; землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної власності (наприклад, землі державних підприємств, що знаходяться на території об'єднаної громади). Однак, при цьому на практиці існує низка актуальних питань, зокрема:

- як довго триватиме процес передачі земель сільськогосподарського призначення у власність об'єднаних територіальних громад;
- як зміниться функціональна складова щодо управління відповідними землями;
- чи буде враховано інтереси тих, хто нині орендує відповідні земельні ділянки у держави на довгострокових умовах;
- з якого моменту податки на землю будуть залишатися у місцевому бюджеті.

У даному контексті одним із найважливіших факторів є питання наповнення бюджетів. Наприклад, 55 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності, має надходити саме до бюджету ТГ. Однак якщо йдеться про землі поза межами населених пунктів, то до моменту завершення передачі земель у комунальну власність кошти йдуть до бюджету району чи області саме через те, що є не зрозумілим, чи можна сьогодні вважати ці землі ресурсами ТГ.

Враховуючи викладене вище, пропонуємо закріпити в законодавстві таке визначення земельних ресурсів об'єднаних територіальних громад - землі, що знаходяться в межах об'єднаної територіальної громади, є джерелом наповнення її бюджету, управління й розпорядження якими здійснює рада відповідної громади.

На нашу думку, саме таке визначення позитивно вплине на встановлення земельних відносин та допоможе уникнути правових колізій і прогалин в інституційному забезпеченні управління земельними ресурсами.

3.2 Імплементация практики продажу земельних ділянок через аукціони Prozoro

В умовах інституційних змін у державі зростає динамічність процесів у різних сферах суспільного життя, а встановлені раніше принципи та чіткі правила в тій чи іншій сфері підлягають перегляду або зазнають суттєвих змін. Наприклад, тривалий час земельне законодавство України містить імперативні норми використання земельних ділянок за певним цільовим призначенням. Нові економічні реалії вимагають від територіальних громад в особі відповідних місцевих рад, мобільності в питаннях встановлення або зміни цільового призначення земельних ділянок.

Кожна земельна ділянка, незалежно від форми власності чи використання, має конкретне цільове призначення. Цільове призначення земельної ділянки характеризує встановлені законодавством та конкретизовані органом, котрий передає таку ділянку у власність чи користування допустимі межі використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами як набувачами такого права.

Основою для визначення цільового призначення земельної ділянки є її належність до відповідної категорії. Відповідно до статті 18 ЗКУ «до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі землі, зайняті

водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії:

1. землі сільськогосподарського призначення
2. землі житлової та громадської забудови
3. землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення
4. землі оздоровчого призначення
5. землі рекреаційного призначення
6. землі історико-культурного призначення
7. землі лісгосподарського призначення
8. землі водного фонду
9. землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення» [18].

Земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі, при цьому до 1 січня 2002 р. такі землі являли собою окрему категорію земель.

На нашу думку, існуючий на сьогодні законодавчий поділ земель на категорії, є атавізмом радянської епохи правового регулювання питань цільового призначення земель, тож не відповідає сучасним реаліям і потребує перегляду. На наше переконання, поняття «категорія земель» ширше за поняття «цільове призначення земельної ділянки», оскільки категорія визначається не щодо конкретної земельної ділянки, а відносно певної її кількості. Тобто сукупність земельних ділянок навіть, можливо, різного цільового призначення можуть об'єднуватися в одну категорію.

Зміна цільового призначення земель комунальної власності здійснюється органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земель та передачу цих земель у власність або у власність. відповідно до повноважень. Зміна цільового призначення земельних ділянок відбувається відповідно до проектів забудови території щодо їх відведення.

Тобто за загальним правилом цільове призначення земельної ділянки, яка надана із земель запасу, встановлюється або змінюється цільове призначення земельної ділянки органом, до компетенції якого належить передача цих ділянок, права власності чи їх надання. Отже, навіть при наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки за рішенням місцевої ради необхідно чітко зазначати, на користь якої категорії земель відводиться конкретна земельна ділянка.

У цьому контексті, на нашу думку, доцільно навести певні обмеження щодо можливості зміни цільового призначення земель окремих категорій. По-перше, зміна цільового призначення особливо цінних земель допускається лише для розміщення на них об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередач та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, об'єктів, пов'язаних з видобуванням корисних копалин, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією, а також у разі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності,

По-друге, зміна цільового призначення земельних ділянок лісового фонду, закріплених за територією природного та іншого природного, історико-культурного фонду, що належать до комунальної власності, здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

По-третє, режим планування територій, віднесених до містобудування, встановлюється в генеральних планах агломерацій, планах зонування та детальних планах територій. Врахування режиму зайнятості земельної ділянки для містобудівних потреб є обов'язковим при складанні документації із землеустрою. За відсутності проекту регіонального розвитку або детального плану території передача земельних ділянок із комунальної власності у власність або користування фізичним і юридичним особам для містобудівних потреб забороняється, крім особливих випадків.

Передача земель із земель муніципальної власності за відсутності плану зонування або детального плану території не допускається, якщо земельна ділянка розташована в озелених зонах населених пунктів, територій міжрайонного озеленення, елементів ландшафту, спорту, майданчики, бази відпочинку та соціального обслуговування населення); відведено до категорії земель природно-заповідного фонду, рекреаційного та лісогосподарського призначення.

По-четверте, до набрання чинності Законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року, не допускалася зміна цільового призначення земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб, для земель виробничого призначення сільськогосподарського призначення, виділених в натурі власники земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства, а також земельних ділянок, за винятком передачі їх у спадщину, обміну відповідно до закону на інші земельні ділянки та вилучення із земель для суспільних потреб, а також за винятком зміни цільового призначення земельної ділянки з метою надання її інвесторам - учасникам договорів розподілу продукції для провадження діяльності за цими договорами.

Отже, враховуючи зазначені нормативні обмеження щодо зміни цільового призначення, крім того, для кращого розуміння суті питання зупинимося на етапах зміни цільового призначення земель комунальної власності.

На першому етапі особа, зацікавлена у використанні земельної ділянки, що належить громаді, зі зміною цільового призначення згідно з проектом землеустрою щодо її відведення, звертається до відповідного органу місцевого самоврядування щодо надання дозволу на її забудову із зміною цільового призначення землі. За результатами розгляду такого клопотання орган місцевого самоврядування у місячний строк надає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки із зміною цільового призначення або дає мотивовану відмову у наданні. це.

У цьому контексті слід зазначити, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення, передані державою об'єднаним органам місцевого самоврядування, як правило, є досить великими за розміром порівняно з тими земельними ділянками, які можуть знадобитися місцевій владі для задоволення своїх потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом. На нашу думку, зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення площею 20,0000 га на землі транспорту з метою розміщення на ній АЗС, яка потребує площі 0,5 га, є завідомо неефективним та нераціональним використанням землі як природного ресурсу, що перебуває під особливою охороною держави. У такому разі, у разі необхідності зміни цільового призначення частини земельної ділянки сільськогосподарського призначення, територіальне об'єднання має право надати заінтересованій особі дозвіл на розроблення проекту забудови території щодо відведення земельної ділянки гр. певної ділянки зі зміною цільового призначення із земель меншої площі, тобто утворення частини земель сільськогосподарського призначення в окремі землі зі зміною цільового призначення.

На наступному етапі відбувається розроблення та затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки зі зміною цільового призначення земельної ділянки. Наприклад, у разі зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, яка відбудеться у разі зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення, переданих у комунальну власність від державної до єдиного органу місцевого самоврядування, проект землеустрою щодо виділення ділянки має містити розрахунок втрат сільськогосподарського виробництва. Контроль за дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, здійснюють Держгеокадастр та його територіальні органи. Обсяг втрат сільськогосподарського виробництва розраховується суб'єктами господарювання, які проводять роботи із землеустрою.

Після погодження в установленому законом порядку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки до прийняття рішення про його затвердження органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування він подається до територіального органу Держгеокадастру в м. питання державної реєстрації земель.

Розглянувши окремо правові основи зміни цільового призначення земельних ділянок та етапи такої зміни, слід звернути увагу на особливості зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення для певних потреб територіальної громади, не пов'язаних із сільськогосподарським використанням цих земель. Для початку зауважимо, що відповідно до приписів Земельного кодексу України, землі, «придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися, насамперед, для сільськогосподарського використання» [18].

Окремо слід звернути увагу, що законодавчо встановлені державні будівельні норми є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, які здійснюють проектування, будівництво і благоустрій на території міських і сільських населених пунктів.

«Зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення допускається лише за умови обґрунтування доцільності такої зміни в порядку, визначеному законом. У разі вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб забезпечується пріоритет максимального збереження продуктивних земель» [18].

А тому, на нашу думку, до питання вилучення сільськогосподарських земель з обігу для несільськогосподарських потреб необхідно підходити дуже серйозно та з достатнім обґрунтуванням доцільності здійснення такого вилучення.

У цьому напрямку нами сформовано орієнтовний перелік потреб, з метою задоволення яких об'єднана територіальна громада може провадити зміну

цільового призначення земельної ділянки сільськогосподарського призначення, а саме:

- влаштування кладовищ;
- розміщення полігона твердих побутових відходів;
- організація зон відпочинку мешканців територіальної громади;
- будівництво об'єктів торгівлі;
- будівництво АЗС, промислових об'єктів тощо.

Таким чином, розглянемо особливості зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення для кожної із наведених вище потреб громади.

«Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад забезпечують планування та впорядкування території місць поховання згідно з генеральними планами забудови відповідних населених пунктів та іншої містобудівної документації з дотриманням обов'язкових містобудівних, екологічних та санітарно-гігієнічних вимог. Площа ділянки, відведеної під місця традиційного поховання, визначається з розрахунку 0,24 га на 1000 осіб, що проживають у міській, та 0,1 га на 1000 осіб у сільській місцевостях, при цьому мінімальна територія місць поховань складає 0,5 га. Кладовище як місце для організації поховання зонально має розташовуватись у межах комунальної зони. До об'єднаної територіальної громади за дозволом на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для розміщення місця кладовища повинно звертатися спеціалізоване комунальне підприємство. Після погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки землеустрою для розміщення місця поховання, державної реєстрації земельної ділянки, такий проект подається до ради об'єднаної територіальної громади» [23]. Разом з тим зауважуємо, що земельні ділянки для влаштування кладовища надаються виключно спеціалізованим комунальним підприємствам на праві постійного користування землею.

Автозаправна станція є комплексом будинків, споруд, технологічного обладнання, призначених для приймання, зберігання моторного палива та

заправлення ним автотранспорту та мототранспорту. Відкриття таких об'єктів є фінансово вигідним для будь-якої громади, оскільки податки за здійснення такої діяльності спрямовуються у місцевий бюджет.

Також фінансово вигідним з позиції наповнення місцевого бюджету є розміщення об'єктів торгівлі, якими є будь-яка торговельна точка як стаціонарної мережі (магазини, ринкові комплекси, пункти стаціонарної дрібнодрібної торговельної мережі — кіоски, палатки, ларі, ларьки, павільйони, торговельні автомати), так і пересувної мережі. У аспекті управління землями територіальної громади розглянемо зміну цільового призначення щодо стаціонарних торговельних об'єктів, оскільки вони розміщуються на земельних ділянках та пов'язані з ними.

Зони відпочинку мешканців територіальної громади є спеціально облаштованими територіями, призначеними для організації масового дозвілля, відпочинку населення і туризму. З метою облаштування об'єктів стаціонарної рекреації об'єднана територіальна громада може змінити цільове призначення земельних ділянок для задоволення потреб населення громади у відпочинку, соціальних, культурних та інших потреб. Для розміщення вищевказаних об'єктів стаціонарної рекреації необхідно провадити зміну категорії земель та цільового призначення земельної ділянки на землі рекреаційного призначення.

У разі, якщо зміна цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення провадиться з метою організації на вказаній земельній ділянці робіт, що можуть негативно вплинути на стан ґрунтів, такі земельні ділянки підлягають рекультивації. Рекультивація порушених земель передбачає комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покриву, поліпшення стану та продуктивності порушених земель