

**В. А. Боклаг**

доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри державного управління  
та земельного кадастру  
Класичного приватного університету

**С. М. Тютюнник**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*У статті обґрунтовано необхідність запровадження ефективної системи управління землями територіальних громад шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, а також здійснення реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що дасть можливість забезпечувати перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо.*

**Ключові слова:** державне управління земельними ресурсами, децентралізація, земельні відносини, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, власність на землю.

**Постановка проблеми.** Земельні відносини як складова частина виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки. З огляду на це, використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка досі не знайшла остаточного вирішення, що, у свою чергу, пов'язане з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів.

На сучасному етапі реформування сфер економіки сфера земельних відносин також потребує докорінних змін, зокрема в управлінні земельними ресурсами. На нашу думку, в умовах децентралізації, у першу чергу, виникає необхідність визначити територіально межі повноважень органів місцевого самоврядування, а саме визначення їх прав щодо розпорядження землями територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні науково-теоретичні положення щодо державного управління земельними ресурсами

сформовані багатьма науковцями (Д.І. Бабміндра, І.К. Бистряков, Ю.Д. Гуцуляк, Ю.Ф. Дехтяренко, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, В.М. Заяць, А.Г. Мартин, В.Я. Месель-Веселяк, Л.Я. Новиковський, А.Я. Сохнич, В.М. Трегобчук, А.М. Третьяк, М.М. Федоров, М.А. Хвесик). Незважаючи на широке коло досліджених питань щодо ефективності системи управління земельними ресурсами, вітчизняною наукою недостатньо досліджені питання щодо управління землями територіальних громад та розвиток земельних відносин в умовах їх об'єднання та децентралізації. Отже, враховуючи складність та багатоаспектність проблеми, на сьогодні наукові розробки щодо повноважень управління землями територій сільських, селищних рад залишаються невичерпно вивченими і потребують більш ґрунтовного теоретико-методологічного опрацювання.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є обґрунтування запровадження ефективної системи управління землями територіальних громад шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, а також здійснення реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що дасть можливість забезпечувати перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад,

вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з Конституцією України, територіальний устрій держави гарантується на засадах єдності та цілісності її території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з огляду їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, естетичних і культурних традицій. Земельні ресурси в межах держави слугують територіальною основою її суверенітету. У всі часи державне управління територією було одним із найважливіших у зовнішній та внутрішній політиці [1]. Зі зміною владних структур, політичної та економічної ситуації країни питання стосовно регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами завжди було, є і буде належати до найактуальніших та найскладніших, які потребують вирішення.

Одним із недоліків державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах є відсутність реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що унеможлиблює чітке виконання функцій та повноважень щодо управління земельними ресурсами органів влади та органів місцевого самоврядування. В результаті відбувається перекриття управлінських функцій.

Очевидно, що державна діяльність у сфері регулювання земельних відносин здійснюється більш широко порівняно з управлінням земельними ресурсами. Тобто регулювання земельних відносин поширюється також на сферу громадських відносин, суміжну з галуззю земельних відносин, якщо це необхідно для забезпечення раціонального використання й охорони земель.

Управління землями сільських, селищних рад є перевагою відповідного органу місцевого самоврядування, що здійснює його у разі прямого волевиявлення населення. Основною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення самостійного вирішення населенням питань місцевого значення: володіння, користування, розпорядження комунальною власністю і, перш за все, формування об'єктів комунальної власності на землю в межах Земельного кодексу України. Лише за умови належного виконання таких функцій можлива постановка питання місцевого значення про во-

лодіння, користування і розпорядження земельною власністю [5].

Необхідність розширення кола повноважень щодо розпорядження землями сільських, селищних рад на благо розвитку місцевого співтовариства очевидна. Однак, як відомо, на території таких адміністративно-територіальних одиниць існують об'єкти з різними видами прав на землю. Земельним кодексом України визначено землі різних категорій, які, відповідно до чинного законодавства, не можуть належати до комунальної власності. Їхні межі визначають під час розподілу земель державної та комунальної власності.

Маючи значний фонд перерозподілу земель у власності, в органів місцевої влади з'являється можливість забезпечувати перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо. Якщо місто або сільський округ не має земельного фонду для свого розвитку, органам місцевого самоврядування доводиться, у разі потреби, викуповувати земельні ділянки.

Залучаючи до ринкового обороту землі, що перебувають у власності, створюються передумови для формування земельного ринку і його подальшого розвитку, тим самим забезпечуються оптимальні умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче мати земельну ділянку у власності. Тому державна власність на території сільських, селищних рад значно гальмує розвиток земельного ринку [1].

Варто відзначити, що самостійно визначити перспективу розвитку земель територіальних громад, забезпечити виконання поставлених цілей і завдань не можуть окремо територіальні утворення, держава, підприємства чи організації. Тільки скоординована взаємодія всіх учасників забезпечує продуманий і погоджений розвиток території.

Органи місцевого самоврядування самостійно управляють комунальною власністю, формують і поповнюють місцевий бюджет коштом земельних платежів, установлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону земель. Разом із тим не виключена можливість наділення їх певними державними функціями зі встановленням відповідних адміністративно-правових відносин із вищими органами державного управління. Причому реалізація переданих функцій і повноважень підконтрольна державі.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. № 5245-VI закріплює децю обмежений перелік земель, що перебувають у комунальній власності: а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які, відповідно до затвердженої містобудівної документації, передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [2].

Передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішенням відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених Земельним кодексом. Отже, згідно з вищезгаданим Законом, починаючи з 1 січня 2013 р., всі землі в Україні вважаються розмежованими. В результаті розмежування понад 40% земельного фонду України залишилося у державній власності і трохи більше 4% перейшло в комунальну власність. Відсутність можливості у місцевих рад розпоряджатися землями за межами населених пунктів створює перешкоди розвитку сільських і міських територій.

Положення стосовно обмежень юрисдикції органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в межах населених пунктів зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування, що стає передумовою для проведення реформи децентралізації та законодавчого закріплення. Так, п. 213 Плану заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» в 2015 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р, розширює перелік земель, які закріплюються за органами місцевого

самоврядування. Він передбачає законодавче врегулювання питань передачі в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності [6]. Також на основі Концепції реформування і планів, прийнятих для проведення реформування системи органів влади, їх функцій та здійснення децентралізації влади, зокрема у сфері земельних відносин, було прийнято низку законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII закріпив повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, до яких належать повноваження щодо надання відомостей із Державного земельного кадастру та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону [3].

Місцева державна адміністрація, сільська, селищна, міська рада визначають можливість здійснення ними повноважень у сфері надання відомостей із Державного земельного кадастру, враховуючи можливості організаційного і технічного забезпечення їх реалізації. Отже, ухвалені закони про внесення змін у деякі законодавчі акти України з метою реалізації процесу реформування і планів розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин внесли зміни в чинне законодавство, що стало початком проведення децентралізації влади у сфері земельних відносин, і розширили повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері. Таким чином, законодавчо закріплено ширше коло повноважень за органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, але все ж таки ці зміни є тільки початком впровадження процесу реформування.

З метою продовження реалізації принципів реформування на основі Плану заходів та процесу реформування вважаємо за доцільне внести зміни у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування стосовно розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною

земель, що дасть змогу нормативно закріпити положення про децентралізацію повноважень у сфері земельних відносин. Метою внесення таких змін є запровадження ефективної системи державного управління і місцевого самоврядування шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, визначення правового режиму земель колективної власності, відумерлої спадщини та невитребуваних земельних часток (паїв), впровадження дієвого контролю з боку держави за дотриманням норм законодавства під час здійснення цих повноважень, а також посилення державного контролю за використанням та охороною земель усіх форм власності. Внесені до законодавчих актів зміни мають бути спрямовані на:

- делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності;

- передачу від районних державних адміністрацій до сільських, селищних, міських рад повноважень щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) та зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності;

- визначення правового режиму земель колективної власності шляхом визначення правових основ переходу таких земель та інших земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які судом визнані відумерлою спадщиною, та невитребуваних земельних часток (паїв) у комунальну власність;

- спрощення процедури отримання земельних ділянок у власність та користування, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано на набувача земельної ділянки, шляхом скасування необхідності отримувати дозвіл на розробку відповідної документації із землеустрою;

- посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форм власності, усунення дублювання функцій та зменшення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який буде здійснювати такий контроль, і надання йому широких повноважень.

Крім того, вважаємо за необхідне переведення у комунальну власність територіальних громад на території відповідної сільської, селищної, міської ради земель та земельних ді-

лянок під польовими дорогами, зокрема проектними, лісосмугами, господарськими дворами (фермами, господарськими дворами тощо), інші земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які, за рішенням загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств і організацій, не підлягали поділу на паї, якщо такі землі або земельні ділянки не передані у власність у порядку, визначеному законом; земельні ділянки сільськогосподарського призначення (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), якщо такі земельні ділянки в порядку, визначеному законом, судом визнані відумерлою спадщиною; невитребувані (протягом 15 років із моменту видачі державного акта на право колективної власності) земельні частки (паї) у разі прийняття відповідного рішення судом. Такі зміни розширюють повноваження обласних, районних, сільських, селищних, міських рад, Київської міської ради у сфері земельних відносин, порівняно із закріпленими чинним законодавством за ними функціями.

Так, наприклад, згідно з чинним Земельним кодексом України, до повноважень сільських, селищних, міських рад, Київської міської ради у сфері земельних відносин на їх території належить розпорядження землями тільки територіальних громад [4]. Внесені пропозиції щодо децентралізації влади у сфері регулювання земельних ресурсів додають повноваження щодо розпорядження землями не тільки територіальних громад, але тих, що передбачають у розпорядженні землями державної та комунальної власності на їх території. У свою чергу, пропонуємо зменшити обсяг повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин порівняно із закріпленими чинним законодавством за ними повноваженнями. Так, повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику і здійснює державний нагляд (контроль) у сфері земельних відносин, обмежуються лише узгодженням рішення сільських, селищних, міських рад щодо передачі земельних ділянок із державної власності в комунальну, а не прийняттям такого рішення.

Крім того, вважаємо за доцільне позбавити повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин щодо прийняття рішення про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій. Отже, такі рішення мають

прийматися органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ і організацій. Зазначені вище функції закріплюють більше повноважень органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань (передача у власність, користування або вилучення їх з такого користування).

Нині проблемним залишається вирішення спірних питань, пов'язаних із використанням земель на території сільських, селищних та міських рад, але через децентралізацію влади у сфері регулювання земельних відносин такі спори зможуть вирішувати органи місцевого самоврядування. Це, зокрема, земельні спори щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, розташування обмежень у використанні земель і земельних сервітутів та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Отже, з передачею значних територій в управління органам місцевого самоврядування за ними передбачається закріплення ширшого кола повноважень щодо управління цими землями.

**Висновки і пропозиції.** Отже, процес децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин та внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель матиме позитивні соціально-економічні наслідки, а саме: посилення впливу територіальної громади на земельно-господарські відносини на селі; визначення правового режиму земель колективної власності, відумерлої спадщини та невитребуваних земельних часток (паїв); спрощення процедури отримання юридичними та фізичними особами у власність та користування земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано на набувача земельної ділянки; посилення дер-

жавного контролю за використанням та охороною земель.

Таким чином, реформування у сфері земельних відносин та реалізація сучасної земельної політики щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні пов'язане, перш за все, із практичним визначенням права власності на землю, розвитком земельного ринку і створенням його інфраструктури, контролем якості землекористування й організацією заходів щодо поліпшення та відновлення земельних ресурсів на рівні територіальних громад.

#### Список використаної літератури:

1. Другак В. Земельна політика щодо створення системи еколого-економічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землепорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 06.09.2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 36. – Ст. 472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – Ст. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-19](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-19).
4. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 01.03.2013 р. / під ред. В. Курило. – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 536 с.
5. Ефективність державного управління : [монографія] / [Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.]; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.
6. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 р. : Розпорядження Кабінету міністрів України № 213-р від 04.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#n9>.

**Боклаг В. А. Государственное управление земельными ресурсами в условиях объединения территориальных общин в Украине**

*В статье обоснована необходимость внедрения эффективной системы управления землями территориальных общин путем делегирования органам местного самоуправления полномочий по распоряжению землями государственной собственности, а также осуществления реального разделения территории на земли государственной и коммунальной собственности, что даст возможность обеспечить перспективы развития объединенных территориальных общин, решать проблемы, связанные со строительством промышленных предприятий, зон отдыха, парков, жилья.*

**Ключевые слова:** государственное управление земельными ресурсами, децентрализация, земельные отношения, территориальные громады, органы местного самоуправления, собственность на землю.

**Boklag V. A. State management of land resources in terms of unification of territorial communities in Ukraine**

*In the article the necessity of introduction of effective system of management of land of territorial communities by delegating to local governments the authority to dispose state-owned lands, and to carry out a real division of the territory into the lands of state and communal property, which will give the opportunity to provide the perspectives of development of the unified territorial communities to solve the problems associated with the construction of industrial enterprises, recreational areas, parks, and housing.*

**Key words:** public land management, decentralization, land tenure, territorial community, local governments, ownership of land.