

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ  
Факультет землевпорядкування та туризму  
Кафедра земельного кадастру

*Пояснювальна записка*  
до кваліфікаційної роботи  
**ОС «Магістр»**

на тему: **«Реформування земельних відносин в умовах  
децентралізації»**

Виконав: студент ЗВ-61  
Спеціальності  
193 «Геодезія та Землеустрій»  
**Наумик Андрій Михайлович**

Керівник: Шпик Н.Р.

Рецензент:

Дубляни 2022

## УДК 351:349.4(477)

Реформування земельних відносин в умовах децентралізації. Кафедра земельного кадастру. – Наумик А. М. Дубляни, Львівський національний університет природокористування, 2022 р.

86 с. текстової частини, 3 таблиці, 12 рисунків, 76 джерел бібліографічного списку.

Метою дипломної роботи є аналіз наукових та теоретичних особливостей механізмів реформування земельних відносин в умовах децентралізації.

Об'єктом дипломної роботи є процес розвитку земельних відносин в умовах децентралізації.

При написанні дипломної роботи нами опрацьовано такі питання:

- проведено дослідження закордонного досвіду системи управління земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування;
- проаналізовано понятійно-категоріальний апарат системи управління земельними ресурсами;
- виділено наукові підходи щодо місцевого рівня управління земельними ресурсами та нормативно-правове забезпечення;
- здійснено аналіз формування системи управління земельними ресурсами в Україні;
- обґрунтовано місце та роль землі та земельних ресурсів в системі управління земельними ресурсами ОТГ;
- описано важливість раціонального використання та охорони земель в умовах децентралізації;
- запропоновано шляхи покращення системи управління земельними ресурсами в об'єднаних територіальних громадах.

Основними завданнями державної політики щодо подальшого розвитку земельних відносин у частині земельної реформи з децентралізації мають стати:

- продовження процесів передачі управлінських рішень на рівень ОТГ;
- запровадження принципу просторового планування використання територій та відмова від розподілу земель за категоріями;

- запровадження нового виду права власності на землю - землі ТГ;
- розвиток інституту землевпорядника;
- вдосконалення системи реєстрації у сфері земельних відносин;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед голів ТГ і власників земельних ділянок з питань земельної децентралізації та ринкового обігу земель, а також створення й розвиток національної інфраструктури геопросторових даних та геопорталів ТГ.

Несвоєчасне виконання цих завдань може уповільнити передачу управлінських рішень щодо використання земель на місцевому рівні, зберегти нинішній, досить повільний процес оформлення й переоформлення цивільно-правових угод та інших операцій щодо земель, посилити соціальну напругу в суспільстві через низьку інформованість населення стосовно ринкового обігу земель та земельної децентралізації, стримувати можливості використання майнового та ресурсного комплексу як єдиного територіально-просторового комплексу в інтересах громади.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....	10
1.1. Аналіз зарубіжного досвіду процесу децентралізації.....	10
1.2. Особливості системи управління земельними ресурсами.....	19
1.3. Законодавче підґрунтя місцевого рівня управління земельними ресурсами.....	24
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	31
2.1. Формування системи управління земельними ресурсами місцевого рівня.....	31
2.2. Місце землі в територіальній громаді.....	39
2.3. Використання та охорона земель в умовах децентралізації.....	45
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ОТГ.....	52
3.1. Планування та організація використання земель, як головна умова існування територіальної громади.....	52
3.2. Система управління земельними ресурсами при злагодженій роботі всіх органів влади.....	58
3.3. Функціонування якісної системи управління земельними ресурсами в ОТГ.....	62
4. ОХОРОНА ПРАЦІ ТА ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ.....	68
5. ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА.....	72
ВИСНОВКИ.....	77
БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК .....	79

## ВСТУП

Реформа, яка стосується децентралізації, тобто робота відносно віддачі повноважень та фінансової дохідності органам місцевого самоврядування органами державної влади, поклала на плечі новоутворених об'єднаних територіальних громад багато роботи, яка направлена насамперед на прозорість у земельній сфері та якісне управління земельними ресурсами, оскільки саме земельні ресурси є основним наповнювачем їх бюджету та просторовим базисом для розташування об'єктів інфраструктури.

Аби якнайшвидше вирішити та в майбутньому уникати проблем, які виникають при управлінні земельними ресурсами необхідно розробити систему, як організаційних, правових так і обов'язково контролюючих органів, які завдяки реформі з децентралізації влади, державні органи повинні передати свої функції новому суб'єкту управління земельними ресурсами місцевого рівня, а це утворює ризики, які впливатимуть в майбутньому на місце держави, яка відповідає за посилення контролю і відповідальності при використанні земель та її охорону. Окрім цього незамінними є розроблення адміністративних, соціальних, економічних, екологічних, природоохоронних та рекреаційних заходів, які тепер покладені на органи місцевого самоврядування, для того, аби земельні ресурси могли виконати усі свої суспільні та виробничі функції та показати позитивний результат від децентралізації. Для того аби оптимізувати систему управління земельними ресурсами місцевого рівня потрібно взяти до уваги зв'язок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бо лише їх злагоджена робота зможе розв'язати, як оперативні так і стратегічні завдання, які в результаті сприятимуть стійкому розвитку територіальних громад. Щоб виконати покладені на них завдання та досягнути поставленої мети насамперед необхідно організувати контроль за управлінською діяльністю, яка стосується сфери управління земельними ресурсами, що є джерелом фінансових надходжень.

Процес децентралізації став поштовхом для того аби у владних структурах здійснити реформування, яке є можливим завдяки покращеній роботі органу самоврядного контролю, який контролюватиме використання земель за своїм

цільовим призначенням та прийматиме заходи, які сприятимуть охороні земель. Цей орган існував і до децентралізації проте судячи з результативності не був досить дієвим.

Процес оптимізації управлінської системи має свою історію формування, яку можливо зрозуміти опрацювавши наукові праці вітчизняних вчених, які зробили свій вклад в її розвиток, та намагаються допомагати законодавцям розв'язувати ряд питань на всіх рівнях управління земельними ресурсами. Вагомим внеском в процес децентралізації земельної сфери стали праці А. Мартина, С. Волкова, О. Дорош, Л. Новаковського, А. Сохничя, А. Третьяка, Д. Добряка. Ці та ряд інших науковців своїми напрацюваннями поклали фундамент, як теоретично так і методологічно, для того аби запрацювала система ефективних заходів, які матимуть безпосередній вплив на розвиток системи місцевого самоврядування. Саме цей фактор підштовхнув нас вибрати таку тему нашої кваліфікаційної роботи, яка розкриває та систематизує теоретичні та методичні засад розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування, які відбулися завдяки децентралізації.

Метою нашої кваліфікаційної роботи є здійснити аналіз розвитку системи щодо оптимізації управління земельними ресурсами територіальних громад нашої держави, які утворилися в умовах децентралізації влади. Для цього ми по чергово розкривали: таке поняття, як управління земельними ресурсами територіальних громад, дослідили його розвиток та мету, здійснили аналіз законодавчої бази, без якої неможливе існування такої системи взагалі, описали проблеми, які існують на сьогоднішній день в цій системі, показали чому потрібно запровадити громадський та самоврядний контроль, дослідили особливості використання земель у межах території утворених громад і обґрунтували їх розвиток у майбутньому через призму інвестиційної привабливості української землі, наочно показали які результати від планування і виконання комплексу робіт по організації території територіальних громад на перспективу. А також підсумували результативність взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади, які взаємопов'язані на рівні управління землями держави, подали ідею

результативної системи управління земельними ресурсами в об'єднаних територіальних громадах.

За об'єкт дослідження взято усі відносини, які виникають у суспільстві, а саме в ОТГ, що напряду пов'язані із управлінням земельними ресурсами, предметом стала уся система управління земельними ресурсами, яка має місце в новоутворених територіальних громадах.

При написанні кваліфікаційної роботи, ми опиралися на теоретичну і методологічну основу сфери нашого дослідження, яка містить у собі історію становлення та розвитку державного управління земельними ресурсами на всіх адміністративних рівнях. Інформаційною базою слугувала вся законодавча база, яка впродовж всіх років становлення та розвитку системи управління земельними ресурсами мала прямий вплив на цю систему, а за її результатами і відбувся сам процес децентралізації.

Основними питаннями, які є результатом написання дипломної роботи стали: ідея по створенню ефективної системи з управління земельними ресурсами на рівні новоутворених територіальних громад, та опис і аналіз чинників, які мають прямий вплив на неї, а саме, поняття, категорії, функції органів місцевого самоврядування, процес встановлення та виконання планування території громад, функції та завдання самоврядного контролю, сутність системи управління земельними ресурсами, важливість взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади сфери управління земельними ресурсами.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

### **1.1. Аналіз зарубіжного досвіду процесу децентралізації**

З 2014 року в нашій державі триває реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади - децентралізація, в процесі якої виникає багато проблем, основними з яких є управління земельними ресурсами та раціональне їх використання. Ці проблеми є найбільш болючими через те, що самі по собі органи місцевого самоврядування перебувають на зламі перебудови, не є самостійними під час прийняття низки важливих рішень, не є повністю незалежним органом, оскільки органи державної влади намагаються постійно їх контролювати.

Це свідчить про те, що місцеве самоврядування на сьогоднішній день не є тим політичним режимом, який в повній мірі може виконати поставлені народом перед ним завдання, а тим самим гальмується і весь розвиток території, яка за ними закріплена. Така ситуація відбувається через низку факторів, які є визначальними при правильному розвитку громад, це насамперед відсутність або недостатність у фінансуванні, неправильний розподіл джерел доходів, недоліки економічних основ самого місцевого управління тощо. Проте, як ці недоліки можна виправити, покращити економічне та соціальне життя жителів громади, що завдяки децентралізації громади отримали головний системоутворювальний об'єкт, а саме землю. Саме земля та усі відносини, які відбуваються навколо неї є основним показником, як соціального так і економічного розвитку, а народ України згідно Конституції України є її власником. Саме через це суспільство обираючи органи місцевого самоврядування тим самим виявляють бажання щоб цей орган від їх імені створив таку систему управління земельними ресурсами, яка б була повністю прозорою, зрозумілою для населення, об'єктивною, а також повинно забезпечуватись справедливе використання земель. Саме ефективне управління земельними ресурсами виступає фундаментом державності, національного самовизнання, та веде до розвитку усіх напрямів економіки країни.

Як відомо земля є наділена такими рисами, як невідтворюваність,



обмеженість та багатофункціональність, а це в свою чергу дає їй статусу основного ресурсу життєзабезпечення, як окремого громадянина так і суспільства в цілому. Для того, щоб зберегти основні властивості землі для майбутніх поколінь потрібно чітко знати мету та завдання, які мають місце на рівні органів місцевого самоврядування при управлінні земельними ресурсами і відповідно приймати правильні рішення. Пріоритетним завданням реформи децентралізації є вирішення проблем, які виникають в процесі реформування системи управління, які є не до кінця зрозумілими, ризикованими та полягають в передачі земель органам місцевого самоврядування, тобто новому суб'єкту управління земельними ресурсами. Саме передача права розпоряджатися земельними ресурсами об'єднаним територіальним громадам і є основним завданням, яке ставилося перед децентралізацією.

Якщо аналізувати наукові праці, то часто можна зустріти таке трактування, що децентралізація являє собою певну систему, у якій органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення, не обговорюючи їх попередньо із органами державної влади. Самим поняттям децентралізації та з її розвитком присвячено багато праць науковців не лише вітчизняних але і інших країн. Наприклад проблемами управління земельними ресурсами та розвитком напрямів децентралізації займалися М. А. Третяк, А. Г. Мартин, І. О. Добряк, О. С. Дорош, З. М. Бурик та багато інших.

До 2014 року в нашій державі функціонували близько 500 міських, майже 800 селищних та більше 10000 сільських рад. Одна сільська рада в середньому налічували від 3-х до 5-ти населених пункти, де проживало не більше 400 людей і займали вони не більше як 50 кв. км території. Така роздрібленість мала негативний вплив на їх розвиток. За прогностичними підрахунками децентралізація повинна насамперед покращити фінансовий добробут населення приблизно у 3-5 рази, земельний банк збільшити майже в десятеро, забезпечити повсюдність місцевого самоврядування, дати можливість повноцінно розпоряджатися власними землями. Окрім цього для ефективної роботи новостворених громад потрібно долучити землі комунальної і державної власності за межами населених

пунктів, які віднесені до територій об'єднаних територіальних громад згідно перспективних планів формування територій громад, не беручи до уваги приватні земельні ділянки та ділянки на яких є будівлі, споруди чи інші об'єкти нерухомого майна державної форми власності, землі, які є в постійному користуванні органів державної влади. Не менш важливим показником є наділення органів місцевого самоврядування ОТГ змогою приймати рішення по зміні цільового призначення земельних ділянок, які перебувають у приватній власності. При отриманні таких функцій новостворені ОТГ зможуть зміцнити свою матеріальну і фінансову сторону, що приведе до більш якісного та обґрунтованого планування та розвитку своєї території, а отримавши повноваження відносно управління земельним фондом ОТГ матиме чітке та прозоре формування дохідної частини свого бюджету в частині плати за землю.

Аналіз питань що стосуються власності ОТГ, яка є фундаментом функціонування фінансової та матеріальної бази цілісної системи місцевого самоврядування, зводить до того, що саме земля є тією власністю, яка бере безпосередню участь в організації життєдіяльності громади. Власне децентралізація повинна усунути усі проблеми, які виникають при формуванні, становленні і розвитку земельних відносин, проте потрібно опиратися на правові, організаційні, матеріальні, інституційні, інформаційні ресурси та юридичне право власності на землю. Лише в тих громадах відбудеться успішна організація їхньої життєдіяльності і вони стануть фінансово спроможними, коли вони зможуть володіти, раціонально користуватися та ефективно розпоряджатися своєю землею, а управління земельними ресурсами буде більш ефективним коли вони отримають право розпоряджатися землями, які є прилеглими до громади. Громадам потрібно розробити плани своїх територій, на яких повинно бути показано сучасний та перспективний розподіл землі, щодо її власників та користувачів, можливі випадки зміни цільового призначення земельних ділянок та описати механізми, якими потрібно користуватися у випадках таких змін. Це в результаті приведе до прозорості та зрозумілої учасникам земельних відносин системи щодо управління земельними ресурсами на території ОТГ.

Для того щоб досягти бажаних результатів потрібно створити відповідну основу, інформаційне середовище і аналітичне підґрунтя, які дадуть можливість приймати лише правильні рішення, які направлені на використання земельно-ресурсного потенціалу у майбутньому.

Діяльність органів місцевого самоврядування є спрямованою на розпорядження земельними ресурсами та їх використання, тому дослідження цього спрямування є такими актуальними на сьогоднішній день. Мета управління земельними ресурсами - максимально задовільнити потреби суспільства, що є можливим при використанні властивостей землі. Потрібно не забувати і про ринок землі, який виступає об'єктом діяльності органів місцевого самоврядування та є головною майновою частиною господарського комплексу територіальної громади та предметною стороною, як управлінських так і розпорядницьких дій та змінюється в залежності від ринкової земельної кон'юнктури. Тому для успішного розвитку системи органів місцевого самоврядування в майбутньому потрібно не мати залежності від ринку землі, а працювати на функціональний розвиток, а не на ситуативній кон'юнктурі, що є можливим завдяки нормативно-правових основ щодо регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування та дозволить ефективно, інституційно та функціонально розвивати громади.

Щоб дослідити дану проблему, потрібно пам'ятати, що земля є обмеженим природним ресурсом, який підлягає деградації, та потребує раціонального використання щодо неї, без яких є неможливий, як економічний так і соціальний розвиток суспільства. Історія системи державного управління земельними ресурсами бере свій початок ще з часів Київської Русі і відбувається дотепер, хоча прийняття Земельного кодексу започаткувало новий етап, з новим законодавством, новими підходами, які відповідають рівню вимог країн Європейського Союзу.

Важливим є аналіз досліджень питань, які стосуються управління землями комунальної власності в межах територіальних громад на підвищення ефективності використання яких впливає недосконалість в: інституційній та

правовій основі, розвитку інфраструктури, економічних механізмах регулювання земельних відносин, містобудівних методах, які спрямовані на врегулювання земельних відносин тощо. Тобто, для того, щоб підвищити ефективність використання земель комунальної власності спочатку потрібно задовільними інтереси територіальної громади, покращити інвестиційний клімат в економіці громади, шляхом реалізації прав власності, як фізичних так і юридичних осіб на земельні ділянки, збільшення доходів місцевого бюджету за рахунок надходження коштів від продажу земельних ділянок та забезпечення їх вільного обігу на ринку та прав на них.

На сьогодні існує проблема в тому, що кожна із територіальних громад не є самодостатнім суб'єктом місцевого самоврядування, оскільки вона має проблеми в матеріальних та фінансових ресурсах, а тим самим не розвивається земельно-ресурсний потенціал населених пунктів, що призводить до не раціонального використання землі, яка є в межах громади.

Якщо брати до уваги зарубіжний досвід щодо управління земельними ресурсами, то можна спостерігати таку картину, що більшість європейських країни працюють в тому напрямі, щоб посилити роль держави, яка виступає регулятором використання земельних ресурсів в цілому по країні, а особливо це стосується земель сільськогосподарського призначення. Роль країни в кожній із цих держав зосереджена на тому, щоб мати безпосередній зв'язок на податкову систему в розрізі нарахування податків, мати важелі впливу на кредитно-фінансовий механізм, вести контроль антимонопольної політики, впроваджувати спеціальні цільові програми. Якщо провести паралель між європейськими країнами і нашою державою то можна побачити, що всі ми повинні вести політику, яка б була спрямована на те, щоб саме держава виступала регулятором правовідносин, які стосуються земельних питань, використовуючи при цьому в управлінні провірені та дієві принципи, форми та підходи, які мають місце під час правового розв'язання цих проблем.

Думки багатьох науковців зводяться до того, що основною метою, яку повинна переслідувати наша держава відносно земельної політики має стати

робота стабільної та ефективної системи сільськогосподарського землекористування, яка направлена на те, щоб максимально швидко та якісно вирішувалися питання, які пов'язані із продовольчою безпекою країни, досягненням максимального добробуту сільських територій, формування стійкого агроекологічного іміджу, що дасть кращі можливості країні у майбутньому, шляхом вироблення якісної сільськогосподарської продукції, при цьому потрібно не забувати і про природо зберігаючі технології. Для того аби володіти даними відносно земельних відносин, які ведуться на рівні міст, потрібно провести реформування системи міського землекористування, де чітко розділити вплив інституту земельної власності на планову та ринкову економіку міста. Цілісна модель державного управління земельними ресурсами міст насамперед розроблена для того, аби забезпечити найкраще землекористування, яке стосується раціонального управління земельними ресурсами та враховує усі вимоги, як землевпорядної так і містобудівної документації, керується сучасними організаційними, правовими, містобудівними, економічними механізмами при управлінні та спрямована на те, що забезпечити реалізацію державної політики, дотримуючись усіх можливих регіональних та місцевих програм сфери управління земельними ресурсами, використати якомога більше всебічно взаємоузгоджених підходів, які стосуються використання землі і звичайно визначення стратегії розвитку міста через сталий розвиток землекористування.

Отже, як бачимо умови децентралізації стали поштовхом для того аби шукати усі можливі механізми для розвитку системи управління земельними ресурсами на рівні місцевого самоврядування. Найлогічніше б було використати досвід європейських країн, і почати розробляти плани земельно-господарського устрою, замість генеральних планів, оскільки вони є ринково-орієнтованою землевпорядною документацією. Таки чином матимемо можливість дослідити стан управління земельними ресурсами і землекористування, а тим самим запровадити ринково-орієнтовану багатофункціональну систему в новітніх умовах господарювання.

Найбільшим негативним чинником, який впливає на загальний стан

землекористування є незадовільний екологічний стан землекористування, який є по усій країні, і це дає можливість говорити про неефективне управління та землекористування в цілому. Це насамперед відбувається через те, що відбуваються постійні зміни в структурі розподілу земельних ресурсів, які свідчать про невиконання європейських норм через недотримання законодавства щодо охорони природних ресурсів.

На нашу думку для того, щоб запровадити нову багатофункціональну модель управління земельними ресурсами потрібно, щоб вона обов'язково функціонувала поєднуючи в собі взаємо злагожену роботу управлінських, контролюючих та виконавчих органів за суб'єктами управління на різних організаційних рівнях, дотримуючись новітніх технологій та беручи до уваги такі поняття, як екологічний та еколого-економічний землеустрій, землеустрій у системі кадастру та новації у землеустрої. Що стосується управління земельними ресурсами ОТГ, своїми землями, які є як в межах так і за межами населених пунктів, в тому числі землями комунальної форми власності, то органи місцевого самоврядування, які виступають первинними їх суб'єктами наділені правом впливати на реалізацію власників землі свого права власності на землю через планування і правильне використання, проведення зонування, моніторингу, комплексу дій по зміні цільового призначення, розрахунках нормативної грошової оцінки. Окрім цього органи місцевого самоврядування в територіальній громаді затверджуючи містобудівні документації, прийняті рішення по зміні цільового призначення, зонуванні чи інших земельних питаннях мають право обговорювати, давати пропозиції та приймати рішення в питаннях управління землями громади.

На сьогодні система управління земельними ресурсами сформувала нову систему управління, яка спрямована на ринково-підприємницьку модель, тобто вона уособлює в собі чітке розмежування між функціями суб'єктів державного і недержавного управління, а тим самим веде курс на демократичні суспільні відносини, інтеграцію України в світовий інформаційно-технологічний процес.

Саме тому на часі нова стратегія по управлінні земельними ресурсами, яка дасть змогу збалансовувати потреби населення та природних екосистем,

соціальну та екологічну стійкість на сьогодні та у найближчій перспективі, оскільки якщо не прийняти такої стратегії це може привести до зубожіння сіл. Основою концепції інтегрованого управління землекористуванням є забезпечення спільного ухвалення рішень різними групами користувачів, які можуть впливати на стратегії розвитку й управління земельними ресурсами. Це насамперед допоможе поінформувати користувачів про роботу органів місцевого самоврядування, впливати на вирішення проблем, які виникають в процесі раціонального використання та охорони земель, що є більш дієвим ніж при централізованому управлінні.

Однією із проблем, яка існує на сьогодні є те, що місцеві державні адміністрації, які виступають елементом організаційної структури управління земельними ресурсами, не є ефективними у своїй роботі, яка направлена на регулювання земельних відносин, а це в свою чергу негативно впливає на родючість земель сільськогосподарського призначення, тому потрібно вдосконалити організаційні механізми впливу органів місцевого самоврядування на хід розвитку земельних відносин. Так, сучасний розвиток нашого суспільства при умовах існування стількох ризиків і загроз, як глобального, так і регіонального рівнів, постав перед проблемою щодо забезпечення стабільної і довготривалої ефективності державного управління землями сільськогосподарського призначення, що є можливим лише за допомогою визначених механізмів, які впливатимуть на це. Формування і функціонування системи управління земельними ресурсами землями с/г призначення є потрібним для розвитку сільських територій, що стане можливим завдяки продовольчій безпеці, яка має забезпечувати виробництво, здійснювати перерозподіл земель для того аби повністю задовільними потреби мешканців. Тому потрібна також і нова, якісна система щодо управління землями с/г призначення, яка потребує зміни, яка має місце під час земельних відносин в умовах децентралізації, і яка повинна відповідати новим умовам розвитку територій новоутворених ОТГ для формування системи сталого землекористування. Це спричиняє потребу в комплексному підході до розв'язання проблем, які виникають при реформуванні

земельних відносин об'єднавши їх з управлінською і економічними реформами на рівні держави в цілому.

Має право на існування думка одного із науковців, що управління земельними ресурсами складається з ряду управлінь, це насамперед економічне, соціальне, правове, екологічне тощо. Тобто, це єдиний підхід, який використовує держава систематично, свідомо та цілеспрямовано, для того аби регулювати земельні відносини. Досвід зарубіжних країн дає можливість зробити висновок про те, що удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами відбудеться лише при умові ефективного та раціонального ведення земельної політики, яка буде направлена на задоволення потреб суспільства.

Отже, землевпорядкування – це законодавчо описаний порядок дій, який наділений юридичними, економічними та технічними складовими, для того щоб оформляти, виставляти на продаж, вилучати земельні ділянки, утворювати нові, впорядковувати існуючі, визначати границі спеціально утворених земельних фондів, землеволодінь чи землекористувань, приводити до порядку використання землі у відповідність з існуючим земельним ладом. Усі проблеми, які на сьогоднішній день існують в сфері землеустрою та управлінні земельними ресурсами мають вплив на те, що пересічна людина не отримує достовірних даних відносно якісного і кількісного стану земель, особливо земель сільськогосподарського призначення, які при вже відкритому ринку земель є тією основою, яка забезпечує механізми, які впливають на ринковий обіг землі. Також відбувається неточне нарахування плати за землю, є порушеними процеси ведення кадастру із нерухомістю, землеустроєм і не відбувається належний контроль за використанням земель. Невиконання власниками, землекористувачами та орендарями земель прав щодо обмежень та обтяжень, які мають місце у використанні таких земель, відбувається стрімкий ріст таких процесів, як деградація, підтоплення, заболочування, забруднення, захаращення, руйнування земельних ділянок від господарської діяльності людей, появи таких неприпустимих недоліків землекористування, як парцеляризація та далекоземелля, є втрати меж земельних ділянок, які спричиняють земельні спори,



сплачується менше податків, частішими стали явища самовільного захоплення, незаконного надання і вилучення земель та інші.

Як бачимо, є дуже багато негативних процесів, на сьогодні, проте, власне, реформа децентралізації, яка сприяла тому, щоб відбулася передача повноважень відносно розпорядження землями комунальної власності на місцевий рівень, а саме до органів місцевого самоврядування із самого початку була направлена на те, щоб зробити процес управління земельними ресурсами настільки злагодженим, щоб дати можливість громадам самостійно розпоряджатися своїм земельним фондом. Попри те, приймати відповідні рішення, які стосуються перерозподілу земель, тим самим працювати в інтересах громади, для того аби збільшити місцевий бюджет, в тому числі за рахунок надходжень, використовуючи при цьому свої землі.

## **1.2. Особливості системи управління земельними ресурсами**

Історичні умови розвитку цілісної системи управління земельними ресурсами в розрізі територіальних громад для кожної із країн визначалися у відповідності до формування її історії в цілому, їх економічної системи та політики, яку вела кожна із них. Якщо заглибитись в аналіз європейської системи, то політика, якої дотримувалися уряди цих країн, щодо управління землями була направленою на таке поняття, як регулювання, а уся система функціонувала в двох напрямках, які ділилися на земельне адміністрування та власне управління (Land-administration, Land-management). Тобто земельні відносини включали земельну політику та землеустрій і саме управління земельними ресурсами. На відміну від європейських країн у нашій державі існує лише одне єдине загальне поняття управління земельними ресурсами.

Оскільки темою нашої кваліфікаційної роботи, є децентралізація, яка передбачає управління місцевого рівня, то потрібно виділити саме ці поняття в розрізі створення державної земельної політики та веденні земельних відносин. Отже, під таким поняттям, як місцеве самоврядування розуміють переважне право об'єднаної територіальної громади самостійно виконувати, ті завдання та функції

які на них покладені дотримуючись відповідних законів та Конституції України, у відповідності до принципу повсюдності, тобто місцеве самоврядування на усіх рівнях повинно відбуватися по усій території нашої держави.

Територіальна громада - це самостійна, адміністративно-територіальна одиниця, яка має єдиний адміністративний центр і на якій постійно мешкають люди, котрі об'єднані певними життєво необхідними інтересами, забезпечення яких відбувається саме через органи місцевого самоврядування. Процес децентралізації вніс свої корективи, щодо цього терміну додавши слово об'єднана, тобто на сьогодні існують об'єднані територіальні громади, які складаються з декількох населених пунктів, і єдиного адміністративного центру, яким може бути, як міста так і села. Управління в об'єднаних територіальних громадах відбувається органами місцевого самоврядування, робота яких направлена на задоволення потреб жителів громади.

І так, маємо, що децентралізація посприяла тому, що органи місцевого самоврядування є незалежними від системи органів державної влади, джерелом місцевої влади є сам народ, який через управлінські органи може виказувати загальні інтереси громади. Місцева влада стала самостійним інститутом влади, суб'єктом якого є територіальна громада, а об'єктом є відносини, які виникають на місцях. Її самостійність гарантує Конституція України, де окрім цього, ще сказано що, тепер органи місцевого самоврядування можуть виконувати функції органів державної влади.

ОТГ ведуть свою економічну, самостійну діяльність, яка наповнюється через податки та збори і відповідає за дохідність її бюджету. Не менш важливим є і те, що тепер ці органи несуть власну відповідальність за свої діяння перед своїми виборцями. Як бачимо, плюсів є багато, серед яких: члени територіальних громад поєднані в виробничій праці своїми громадськими функціями, аби забезпечити себе всіма можливими благами, через рівність між членами територіальної громади ведуться активні, самостійні, господарські справи, можливість колективного обговорення, прийняття та виконання рішень, можливість шляхом більшості обирати посадових осіб, повний контроль з боку

громадськості, можливість зміни посадових осіб, у разі невиконання ними покладених на них завдань, постійна звітність перед громадою.

Отже, як бачимо самоврядне управління – це система управління, яка займається справами жителів громади при взаємоналагодженій роботі суб'єкта та об'єкта виконавчих органів. У зв'язку з процесом децентралізації, самоврядне управління розширило свої повноваження і тепер цей орган виступає окремою адміністративною одиницею. Сама по собі децентралізація це і є система управління, де частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, і тим самим відбувається процес скасування централізації. Що стосується децентралізації влади, то це передача від державних органів влади органам місцевого самоврядування своїх політичних, фінансових та адміністративних повноважень, оскільки перебуваючи найближче до людей їх і реалізовувати набагато ефективніше. Окрім повноважень відбувається і передача всіх без винятку ресурсів, які є необхідними аби виконати свої повноваження.

Головною ідеєю Європейської хартії 1988 року став принцип субсидіарності - при якому відбувається вирішення найближчих до повсякденних потреб людей конкретних проблем. Ці проблеми повинні вирішувати лише самоврядні органи влади, а вищі адміністративні органи можуть вмішуватися виключно, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є або неефективним або неможливим.

Для того, щоб краще зрозуміти суть повноважень органів місцевого самоврядування, які направлені на управління земельними ресурсами потрібно найперше зрозуміти, що означає таке поняття, як земельні ресурси та межа ОТГ. Отже під земельними ресурсами розуміють природний ресурс, який є просторовим базисом для життя людей, а крім того виступає головним засобом для вироблення с/г та лісогосподарської продукції, а межа - це зовнішні юридично закріплені межі рад територіальних громад, які об'єдналися між собою. Окрім цього для кожного потрібне розуміння терміну земля, в розрізі основного національного багатства, оскільки люди часто по різному його сприймають, так земля являє собою поверхню суші, яка має ґрунти, корисні копалини, рельєф, клімат, покрита рослинами, де відбуваються різноманітні біопроцеси.

Зовсім інше значення притаманне терміну земельна ділянка, так, це ідентично, як земля, частина земної поверхні, проте вона обмежена чіткими межами, має своє приналежне лише їй розміщення та визначені відносно неї права, які поширюються на природні ресурси чи нерухоме майно, яке на ній знаходиться, вона наділена цільовим призначенням. Так земельний фонд, це сукупна кількість земель та угідь, які знаходяться у границях, як цілої країни, так і в межах території адміністративних одиниць. Усі перелічені терміни, пов'язані між собою таким поняттям, як земельні відносини, тобто відносинами щодо володіння, користування, розпорядження землею, управління земельними ресурсами та землекористуванням, під яким розуміємо певний вид користування землею, який залежить від покриву її поверхні та від поточного порядку, умов та форм користування.

Важливого значення за умов децентралізації набуло поняття управління земельними ресурсами, тобто якась дія, яка направлена на те аби досягнути поставленою мети та отримати при цьому позитивний результат. Метою є, безперечно, попередньо означений результат, для отримання якого застосовують усі необхідні, як методи так і засоби, які спрямовані на економічний та соціальний розвиток для забезпечення екологічної стабільності. Саме мета є завжди тим важелем, який направлений на задоволення соціально-економічної діяльності та екологічної безпеки. Якщо управління направлено лише на функціонування керованої системи, то воно набирає статусу регулювання. Зовсім іншого значення має організація управління, тобто це дії, які спрямовані на структурування системи в цілому. Вона є вкрай необхідною власне для розвитку, а управління розвитком є організаційним.

Основною проблемою, яка є в нашій державі, це звичайно ж управління земельними ресурсами, яке дуже сильно впливає на економічний та політичний розвиток, і потребує якомога швидшого вирішення. Саме по собі управління, яке відбувається із земельними ресурсами залежить від земельних відносин проте воно дуже сильно відчуває на собі вплив різних видів управління, це насамперед економічного, правового, екологічного та соціального.

До реформи децентралізації система управління земельними ресурсами функціонувала лише на рівні держави, де практично не брався до уваги фактор розташування та цільове призначення земельних ділянок. Юридична сторона містила в собі дуже мало повноважень, які стосуються процесу управління землями територіальних громад як в межах, так і за межами населених пунктів. Саме децентралізація дала можливість розвитку управлінню земельними ділянками, які перебувають на базовому рівні, тобто належать тій чи іншій територіальній громаді, звідси і пішло розуміння такого поняття, як управління земельними ресурсами територіальних громад. Отже, територіальні громади - новоутворені територіально спільноти людей на основі їх культурних, соціальних, економічних взаємовідносин, згідно реформи децентралізації повинні виступати основними складовими елементами як регіональної так і державної економіки. А тим самим, земельні ресурси, які належать територіальній громаді це і є ті відновлювані об'єкти управління, які містять у собі саму територію на якій знаходиться територіальна громада, простір над нею, ґрунти, флору та фауну, які вимірюються вартісною цінністю та наділені матеріальною формою та які приймають участь у виробництві різної продукції, виконанні робіт, наданні послуг і приносять економічну користь громаді у вигляді земельної ренти.

Що стосується самого управління, то навколо цього терміну навіть попри закінчений процес децентралізації в науковій сфері і до сьогодні, точаться дуже багато дискусій. І виходячи із безлічі наукових досліджень можна дійти такого висновку, що управління це комплекс сформованих важелів впливів суб'єктів (територіальних громад) управління власне на об'єкти управління (земельні ресурси), які направлені на досягнення поставлених цілей, які повинні бути виконані у вказані терміни.

Тобто управління земельними ресурсами територіальної громади являє собою діяльність органів місцевого самоврядування, яка має чітку ціль, кінцевим результатом якої є досягнути оптимального функціонування та розвитку земельних відносин, ефективного і раціонального використання земельних ресурсів, які знаходяться на її території. Окрім цього це управління повинно

виступати організованим процесом через керівництво, регулювання та контроль органів місцевого самоврядування за тим, як відбувається розвиток земельних відносин, чи ведеться правильне розпорядження, володіння земельними ділянками та визначає порядок використання земель, які належать до комунальної форми власності. Тобто належне управління земельними ресурсами територіальних громад, це коли органи місцевого самоврядування забезпечують ефективне використання усіх видів земельних ресурсів на території своєї ОТГ для того, щоб територіальна громада могла стабільно функціонувати і поступально розвиватися. Разом з тим відбувалося розроблення та втілення якомога більшої кількості стратегій, які стосуються розвитку земельних ресурсів, забезпечувались підтримкою місцевої влади права та інтереси її жителів, які виступають учасниками земельних відносин.

### **1.3. Законодавче підґрунтя місцевого рівня управління земельними ресурсами**

Розквіт, будь якої правової держави, у якій громадяни мають право вимагати, щоб держава працювала в їхніх інтересах, задля їхньої зручності відбувається лише тоді, коли вона має сформовану законодавчу основу. Оскільки в нашій державі земельна реформа відбувається вже більше 25 років, це тягне за собою постійне прийняття законів, правових актів, які стосуються, як використання так і охорони земель. Проте всі вони потребують уточнень та доповнень, особливо що стосується процесу децентралізації. Протягом усіх років незалежності багато вчених, які працюють в напрямі управління земельними ресурсами, свої праці спрямовують на покращення нормативно-правового забезпечення цього напрямку. Основною метою вчених-дослідників, є створення такої нормативно-правової бази земельної сфери, яка б могла сформувати такі механізми та умови, які б сприяли тому, щоб кожен господар своєї земельної ділянки був зацікавлений в тому щоб якнайкраще її використовувати, впроваджувати щодо неї новітні технології та дбати про її охорону та екологічний стан ґрунтів, які в результаті допоможуть отримати очікувану вигоду.

Як зазначалося вище, кожна територіальна громада, яка має певні риси, які притаманні тільки їй виступає суб'єктом права комунальної власності на землю. Вона є самостійним суб'єктом, якому належить організаційно-правова форма, для того аби реалізовувати своє право власності на землю та наділена низкою специфічних ознак, які відносяться лише до неї, як суб'єкта земельних правових відносин. Саме про проблеми щодо цього суб'єкта правовідносин, які виникають через недосконалість системи державного управління земельними ресурсами і землекористування направлені безліч праць науковців. Причиною цієї недосконалості автори вважають непрофесійні підходи під час реформування системи управління земельними ресурсами та створенні системи державного земельного кадастру. На їхню думку для покращення ситуації, яка існує на сьогодні потрібно:

- ведення постійної земельної політики з боку держави, яка допоможе підвищити родючість земель та зможе стабілізувати економічні та соціальні проблеми, які мають місце в землекористуванні;
- комплексно та системно підходити до вдосконалення цієї системи, частково вносити зміни до законодавства, що дасть можливість стабілізувати сільськогосподарське землекористування та забезпечити швидкий розвиток ринкових земельних відносин;
- створювати умови для того аби сільськогосподарське землекористування було екологічним та інвестиційно-привабливим;
- створити інтегровану систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- вдосконалити економічні та правові відносини власності;
- здійснювати на державному рівні землеустрій;
- контролювати податкове регулювання, яке стосується підвищення ефективності с/г землекористування, що повинно бути побудоване на диференціальних рентних платежах за користування землею, а це в свою чергу сприятиме розв'язанню більшості соціальних, економічних та екологічних проблем, які виникають при землекористуванні сільських територій;

- створити ринкові механізми, які регулюють земельні відносини, формують інвестиційну привабливість землекористування.

Для того аби розв'язати усі ці проблеми необхідно насамперед втручання держави, яка повинна ввести державну цільову програму, шляхом реалізації якої повинні посилюватися організаційні, економічні і землевпорядні механізми для розвитку земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, вестися кадастровий облік земель, сплачуватися орендна плата, необхідно створити інституціональну інфраструктуру системи обігу земель сільськогосподарського призначення. Власне децентралізація та створена інтегрована система державних органів та органів місцевого самоврядування із земельних відносин допоможе розробити заходи аби завершити реформування системи управління земельними ресурсами.

Вся законодавча база, яка відповідає за регулювання земельних відносини утворює так звану ієрархічну систему, у якій юридична сила залежить від місця та компетенції органу, який відповідає за прийняття того чи іншого нормативного документа. Найвищою юридичною силою, від якої відходить прийняття інших документів наділена Конституція України (рис. 1). Саме завдяки їй приймаються закони, а від них і підпорядковані їм підзаконні акти. Підзаконні акти можуть прийматися, як органами державної влади (державні акти, акти суб'єктів держави, закони та інші нормативно-правові акти так і органами місцевого самоврядування. В сфері землевпорядкування окрім вище перелічених законодавчих актів важливе значення має земельне право, нормативні договори та угоди.





Рисунок 1. - Законодавча база системи управління земельними ресурсами

Як видно з рисунка основним розподілювачем законів є Конституція України, яка є джерелом конституційного ладу, захищає права і свободи суспільства, описує повноваження законодавчих, виконавчих та судових органів влади і органів місцевого самоврядування. На основі Конституції формується і все земельне право нашої держави.

Окрім Конституції за сферу регулювання земельних відносин відповідає Земельний кодекс України та інші закони та постанови.

Отже, аналіз законодавчої бази, в тому числі і земельної, говорить про те, що фінансовим та матеріальним джерелом місцевого самоврядування виступає земля та її природні ресурси, інше нерухоме майно, які є наповнювачами доходів місцевих бюджетів, окрім цього об'єкти, які є у спільному користуванні населених пунктів, які окрім місцевих наповнюють і бюджет районних та обласних рад.

Земельний Кодекс забезпечує баланс між правом одного громадянина і правом суспільства загалом, цивільним і земельним правом та є основою формування земельних відносин. Прийнятий 20 років тому він не є на повну

реалізований, мається на увазі що вміщені у ньому деякі статті досі не знайшли свого відображення на практиці.

При написанні роботи нами було проаналізовано ту частину ЗКУ, яка напряму стосується теми. Так, до основних завдань рад населених пунктів, які покладені на їх виконавчі органи входять: розпоряджатися земельними ділянками, які знаходяться на їх території, передавати в приватну власність, користуватися та вилучати, ділянки, які до того знаходились у комунальній власності, контролювати роботу місцевих органів земельних ресурсів, вести контроль за використанням і охороною земельних ділянок, які належать до комунальної власності, виявляти порушення земельного законодавства, вирішувати земельні спори, надавати рішення та інформувати про це населення, щодо надання чи викупу земельних ділянок, встановлювати та змінювати межі районів в містах, які мають такий поділ, вносити пропозиції про зміни границь населених пунктів, які до них входять.

Ще одним законодавчим актом, який безпосередньо пов'язаний із процесом децентралізації є ЗК «Про місцеве самоврядування». Саме в цьому законі регламентовано про те, що являє собою система місцевого самоврядування, яким чином вона повинна вести свою діяльність, її основні права, обов'язки та відповідальність. Отже, закон каже, що це самостійний орган, який наділений правом вирішувати питання місцевого рівня дотримуючись законодавства. Місцеве самоврядування відбувається за допомогою утворених територіальних громад з сіл, селищ чи міст, або їх виконавчими органами за допомогою районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси, як свої так і територіальних громад сіл, селищ, міст.

До повноважень виконавчих органів сіл, селищ, міст належать: дотримання особистих повноважень, вибір, викуп та надання землі для потреб містобудування, встановлення на визначеній території режиму використання і забудови земель, на котрих запланована містобудівна діяльність, надання містобудівних умов та обмежень. Що стосується земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища, то в ці повноваження входять:

встановлення ставки земельного податку, плати за користування землею, вилучення та надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у їх власності, визначення розмірів відшкодувань за нанесені збитки.

Цим же законом прописано, що до територіальних громад віднесено право комунальної власності щодо землі, рухомого та нерухомого майна, інших об'єктів прав комунальної власності, природних ресурсів, доходів, які наповнюють місцеві бюджети, тощо.

Для того, аби забезпечити захист та охорону земель органи місцевого самоврядування виконують свої повноваження у відповідності до ЗУ «Про охорону земель», який описує правові, економічні і соціальні особливості такої охорони. Ці органи можуть розробляти, затверджувати та реалізовувати цільові програми і документації із землеустрою, які стосуються охорони земель, встановлювати обмеження на використання землі, здійснювати контроль за використанням та охороною земель комунальної власності, створювати економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель тощо.

Згідно ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель», який забезпечує раціональне її використання полягає в забезпеченні, дотриманні та реалізації державної політики, яка ведеться в цьому напрямі, запобіганні порушенням законодавства, забрудненню, зниженню родючості ґрунтів. Тобто його мета зовсім проста - задовільнити економічні, соціальні та екологічні потреби населення на сьогодні та в майбутній перспективі, сприяти розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища. Цей вид контролю поширюється на всіх суб'єктів земельних відносин, усіх категорії земель та форм їх власності.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад законодавчо опирається у ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, які мають місце при такому об'єднанні, та визначає організаційні та правові особливості територіальних громад, принципи їх роботи, форми, механізми співробітництва, фінансування, контроль. Цей закон маючи об'єктивне підґрунтя відповідає реальним потребам сьогодення для збалансованої

роботи життєдіяльності територіальних громад і містить усі необхідні механізми для їх функціонування.

Процес ратифікації Європейської хартії в розрізі місцевого самоврядування дав можливість прийняти ряд основних нормативно-правових актів, які в комплексі утворюють правове і фінансове підґрунтя для їх функціонування. Якщо говорити про сьогодні, то ні для кого не є секретом, що система місцевого самоврядування не зовсім відповідає тим потребам, які вимагає сучасне суспільство. Потрібно завершити реформування місцевого самоврядування, тим чітко визначити напрями, механізми та терміни завершення формування ефективного місцевого самоврядування та повної територіальної організації влади для того аби створити та підтримувати повноцінне життєве середовище для громадян. Це стане можливим лише при умові, якщо чітко описати територіальну основу, завдяки якій місцеве самоврядування зможе забезпечити своїх жителів якісними публічними послугами; створити належні від інших органів матеріальні, фінансові та організаційні умови для виконання своїх повноважень; чітко розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування від усіх інших по принципу субсидіарності та децентралізації. Окрім цього вкрай необхідним є вдосконалення законодавчої бази, яка дасть можливість комплексно врегулювати правові відносини, які виникають на місцевому рівні щодо землі, а саме питання щодо раціонального використання і охорони земель, вдосконалення системи самоврядного і громадського контролю, перерозподіл земель комунальної форми власності та врегулювання особливостей щодо обігу земельних ділянок.

## **РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **2.1. Формування системи управління земельними ресурсами місцевого рівня**

З юридичної точки зору, держава є сформованою та процвітаючою коли в ній є сформований насамперед територіальний устрій, вона має цілісну, єдину територію, в ній має місце своя централізація та децентралізація, є фактичний розподіл державної влади, за рахунок історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних показників, естетичних та культурних традицій та відбувається збалансований соціально-економічний розвиток регіонів. За територіальну основу її суверенітету взято земельні ресурси.

З давніх-давен територіальне управління органами державної влади було головним показником, який впливав як на її, зовнішню так і внутрішню політику. Зміни, які відбували у владі, напрями ведення її політики, її економічна ситуація, це ті фактори, які мали прямий вплив на ведення земельної політики, а саме на перерозподіл земель і управління земельними ресурсами. Як і в минулому так і на сьогоднішній день задля сталого розвитку держави потрібні реформи в адміністративно-територіальному устрої, який забезпечує економічну, суспільну та фінансову самостійність кожної з її адміністративних одиниць, тобто територіальних громад.

Процес децентралізації став поштовхом для того, аби відбулася трансформація усіх механізмів та процесів, які напряму впливають на розвиток територіальних громад, насамперед це укрупнення територіальних одиниць базового рівня та районів, збільшення повноважень об'єднаних територіальних громад. Проте, цей процес також і збільшив обов'язки, які повинна виконувати територіальна громада задля її успішного розвитку, які стосуються сфери ефективного управління земельними ресурсами. Децентралізація сформувала межі нових утворень — територіальних громад, які тепер мають в своєму розпорядженні суттєво більші території земель, а це в свою чергу потребує і більшого контролю, детального аналізу та планування використання їх земель на

перспективу.

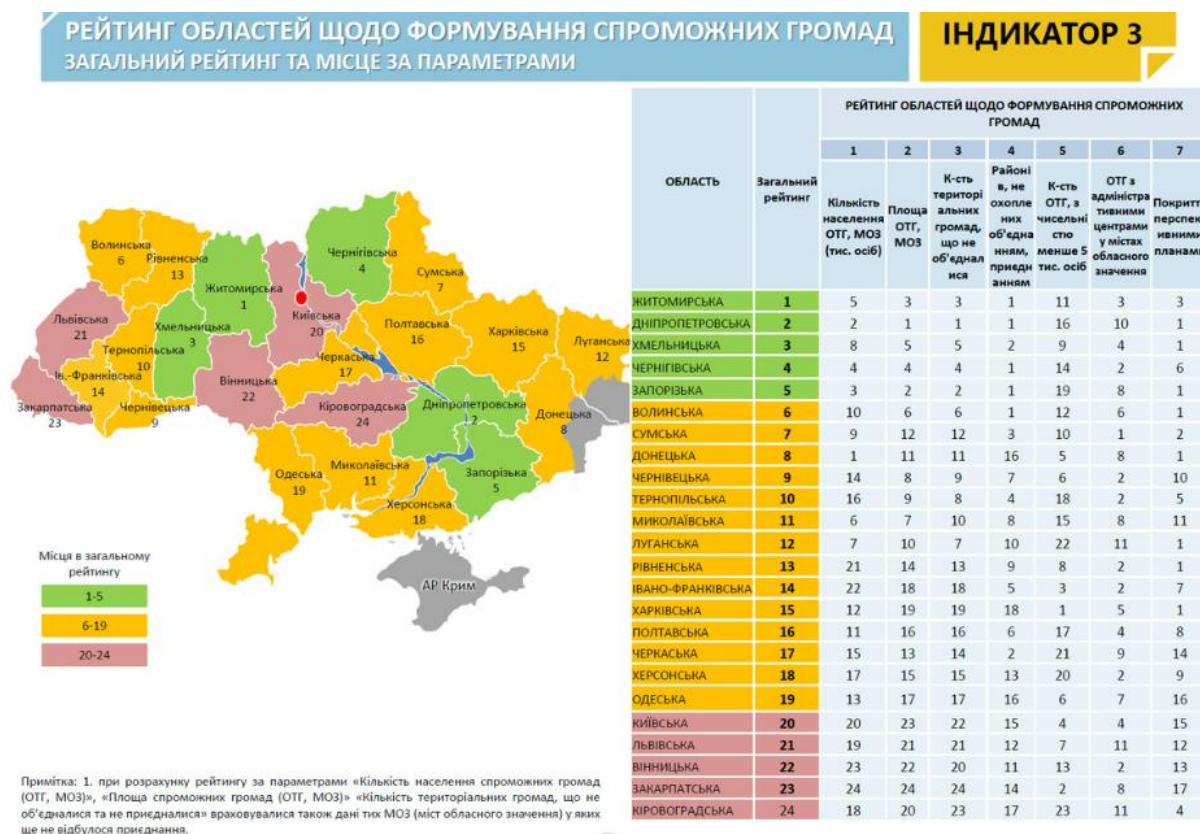


Рисунок 2. - Рейтинг областей щодо сформованих ОТГ

Серед факторів, які бралися до уваги при встановленні рейтингу це: кількість населення, площа, кількість ОТГ, які не об'єдналися тощо.

На рисунку 2. показано кількість утворених об'єднаних територіальних громад, які є спроможними самостійно функціонувати. Так, відповідно до сформованого рейтингу найбільше ОТГ сформовано в Житомирській, Дніпропетровській, Хмельницькій, Чернігівській та Запорізькій областях. Другу групу по рейтингу посідає Волинська, Сумська, Донецька, Чернівецька, Тернопільська, Миколаївська, Луганська, Рівненська, Івано-Франківська, Харківська, Полтавська, Черкаська, Херсонська та Одеська області. І до останньої групи увійшли ті області, в яких сформована найменша кількість ОТГ, це Київська, Львівська, Вінницька, Закарпатська та Кіровоградська області.

Склад громад містить в собі від 2 до 570 населених пунктів, де переважно сільські 490, селищні 240 та міські 110 громади.

В умовах сьогодення потрібно проводити реформи, особливо це стосується земельної сфери та економіки в цілому, де вкрай необхідно провести ряд змін, це

насамперед стосується власне управління земельними ресурсами. Через те, що зросла кількість суб'єктів, які ведуть свою господарську діяльність на землі це дало поштовх до того, щоб розширювалося і коло учасників земельних відносин. Реформа децентралізації поклала початок ще одного важливого суб'єкта управління місцевого рівня, а саме об'єднаної територіальної громади, яка потребувала реформ у земельних відносинах.

На сьогодні існує практично безконтрольований ринок земельних відносин, оскільки існують деякі неточності в діючому земельному законодавстві, що створює негативний вплив на національну безпеку, яка пов'язана власне із регулюванням земельних відносин. Для того аби їх взаємна співпраця була вигідною для всіх, потрібно щоб на місцевому рівні існувала та функціонувала взаємозв'язана система правових, адміністративних і економічних заходів, метою яких повинно стати регулювання, як земельних так і майнових відносин, яка спрямована на стабільний, збалансований та ефективний розвиток самої територіальної громади. Таке управління повинно відбуватися лише в межах встановленої для них правової юрисдикції (рис. 3.).

Умови децентралізації викликали ряд нагальних проблем та потреб, які необхідно виконати, це насамперед потреба у визначені в натурі на місцевості чітких меж, на які будуть розповсюджуватися повноваження органів місцевого самоврядування, тобто території, де вони зможуть реалізовувати свої права.

Наступною нагальною потребою є забезпечення якомога успішного розвитку територіальної громади завдяки раціональній організації виробничої та господарської діяльності, яка вестиметься на території громади, що є можливим через правильний розподіл ресурсів між суб'єктами та потенційними власниками земель громади. Власне практична відсутність реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, є також тим негативним чинником, який має негативний вплив на повноцінне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Через це і має місце явище перекриття управлінських функцій. Очевидним є той факт, що вплив державних органів влади на земельну сферу охоплює набагато більше проблем аніж щодо

управлінням земельними ресурсами. Проте управління землями рад ОТГ є перевагою органів місцевого самоврядування.

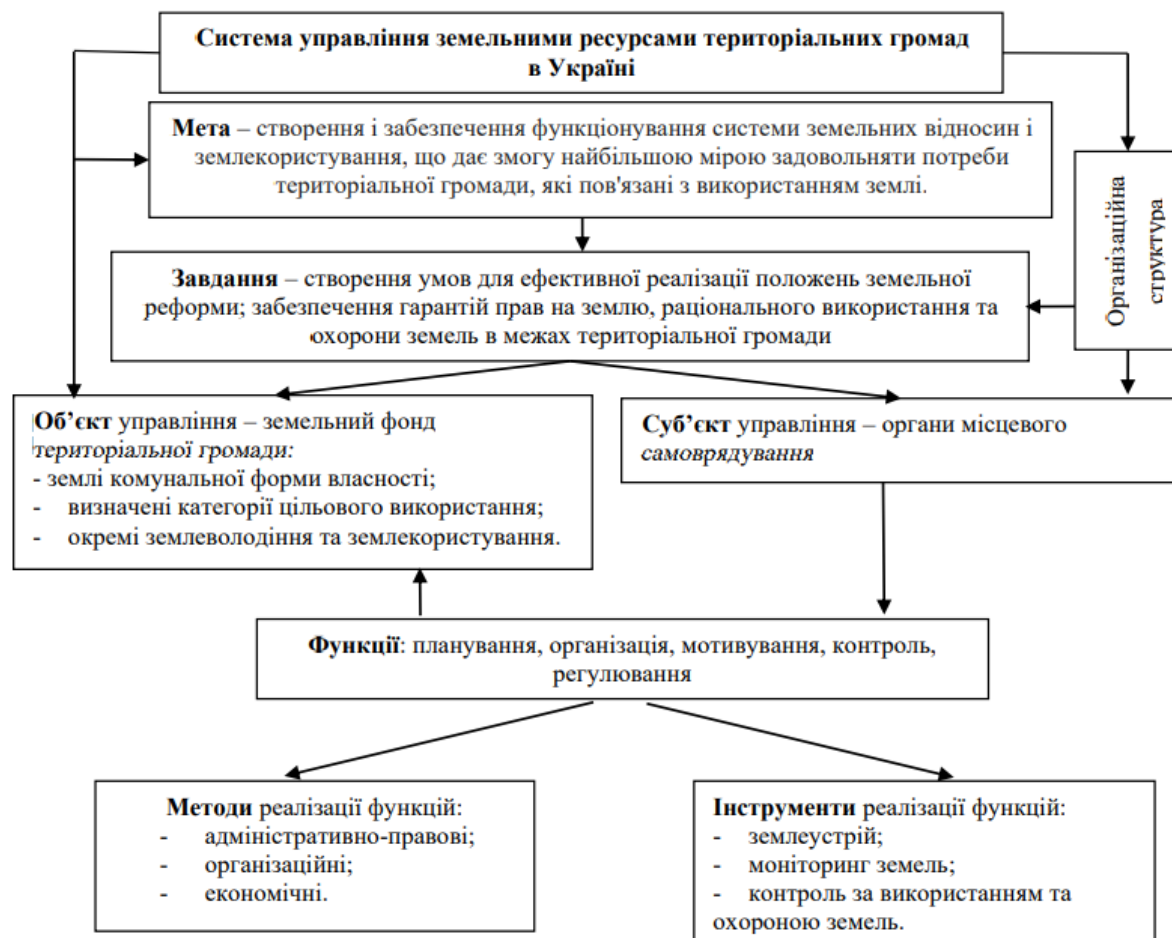


Рисунок 3 - Система управління земельними ресурсами на рівні новоутворених ОТГ

Основне завдання на сьогодні, яке покладене на органи місцевого самоврядування це сприяння самостійно вирішувати жителям громади тих питань, які мають місце на місцевому рівні, тобто щодо володіння, користування та розпорядження землями комунальної власності.

Потреба у тому щоб збільшити повноваження органів місцевого рівня в питаннях, які стосуються розпорядження землями, які знаходяться в межах їх рад була очевидною навіть без децентралізації. Проте на територіях новоутворених ОТГ є земельні ділянки, які віднесено до різних категорій земель відносно їх використання та з різними видами прав на них, окрім того є ділянки, які залишаються в державній, і не можуть бути переданими до інших форм власності. Це дає ОТГ можливість вирішувати проблеми, які існують у громаді, це



наприклад, будівництво промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла.

Якщо у тої чи іншої ради не має земельного фонду, вона не зможе розвиватися, тоді органам її влади потрібно викупляти земельні ділянки. Завдяки відкритому ринку землі створюються усі умови розвитку і земельного ринку, який впливає на розмір та кількість інвестицій, бо який інвестор не захоче мати у своїй власності земельну ділянку. Власне державна власність на землю і є тим гальмом, який стримує розвиток земельного ринку. В свою чергу лише органи місцевого самоврядування можуть самостійно здійснювати управління земельними ділянками комунальної форми власності, формувати та наповнювати свій бюджет власне завдяки розрахункам за користування земельними ділянками, встановлювати місцеві податки та збори, здійснювати охорону земель. До земель комунальної власності, якими можуть розпоряджатися органи місцевого самоврядування відносяться всі ділянки, які не належать до державної чи приватної власності, та ділянки на яких є об'єкти нерухомого майна комунальної власності, земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади.

Реформа децентралізація дала можливість чіткого розмежування земель. Так, на сьогодні близько 60% перебувають у приватній власності, 44 % в державній і лише 5% займають землі комунальної власності. Через те, що місцеві ради не мали можливості довгий час розпоряджатися землями, які знаходяться за межами населених пунктів це перешкоджало розвитку територій міст та сіл. Ще досі відбувається передача земель державної в комунальну власність.

Земельний кодекс говорить про те, що право власності, користування чи оренда на земельну ділянку виникає виключно в процесі державної реєстрації таких прав, тобто необхідно усі дані відносно земельної ділянки внести до бази даних ДЗК. Так у відповідності до даних ДЗК станом на 2021 р. до комунальної власності внесено більш, як 5% земельних ділянок зі загальної кількості усіх зареєстрованих.

Таблиця 1 – Земельні ділянки, які є внесеними до бази ДЗК

	Приватна	Державна	Комунальна
Райони	89,3 %	6,5%	4,2%
Міста	75,5%	8,0%	16,5%
Україна	87,8%	6,7%	5,5%

Як видно із таблиці земельні ділянки комунальної форми власності займають найменші відсотки від загальної площі земельного фонду України, в тому числі суттєвою є різниця по значеннях міст та адміністративних районах, проте процес реформи децентралізації триває, а тим самим будуть мінятися і показники. Окрім цього відбувається також і встановлення чітких меж земель комунальної і державної форм власності в територіальних громадах, що є основною вимогою формування території ОТГ. Чітко визначені та показані за допомогою проектних документацій межі новоутворених ОТГ дадуть можливість побачити кількість земель, встановити обмеження відносно їх використання, визначити категорії у відповідності до їх цільового призначення, виокремити зони функціонального використання, рекреаційні зони тощо. Для цього потрібно по кожній із територіальних громад розробити та ухвалити проект землеустрою щодо встановлення меж об'єднаної територіальної громади. Цей проект дасть можливість встановити межі єдиного земельно-ресурсного простору ОТГ та їх рад, сформувати масиви земель сільськогосподарського призначення, а тим самим забезпечить раціональну систему землекористування, охорону земель, збереже та підвищить родючість ґрунтів при цьому допоможе збільшити ціну на земельні ділянки, а тим самим і надходження в бюджет.

Важливою вимогою відносно передачі земель з державної до комунальної власності та формування територій ОТГ є здійснення інвентаризації земель на цих територіях. Це важливий та дуже необхідний вид робіт, який дає можливість перевірити та документально зафіксувати наявність і стан земельних ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Крім інвентаризації, потрібно також провести роботи із землеустрою та містобудуванню, для того щоб повністю виконати повноваження відносно розпорядження земельними ресурсами органами місцевого самоврядування та для

визначення планового розвитку територій об'єднаних територіальних громад. Такі роботи слід проводити послідовно (рис 4.), оскільки практично вся містобудівна і землевпорядні документації є застарілими і потребують оновлення через розроблення проектів із перспективного використання земельного фонду території ОТГ. Через те, що землі населених пунктів стали на сьогодні предметом більшого контролю з боку територіальної громади, розроблення таких документації є життєво необхідним фактором, що допоможе визначити раціональне використання продуктивних земель та територій для містобудівних потреб у швидкій перспективі, сприятиме підвищенню ефективності забудови чи іншого використання земельних ділянок, а також підвищить її інвестиційну привабливість.

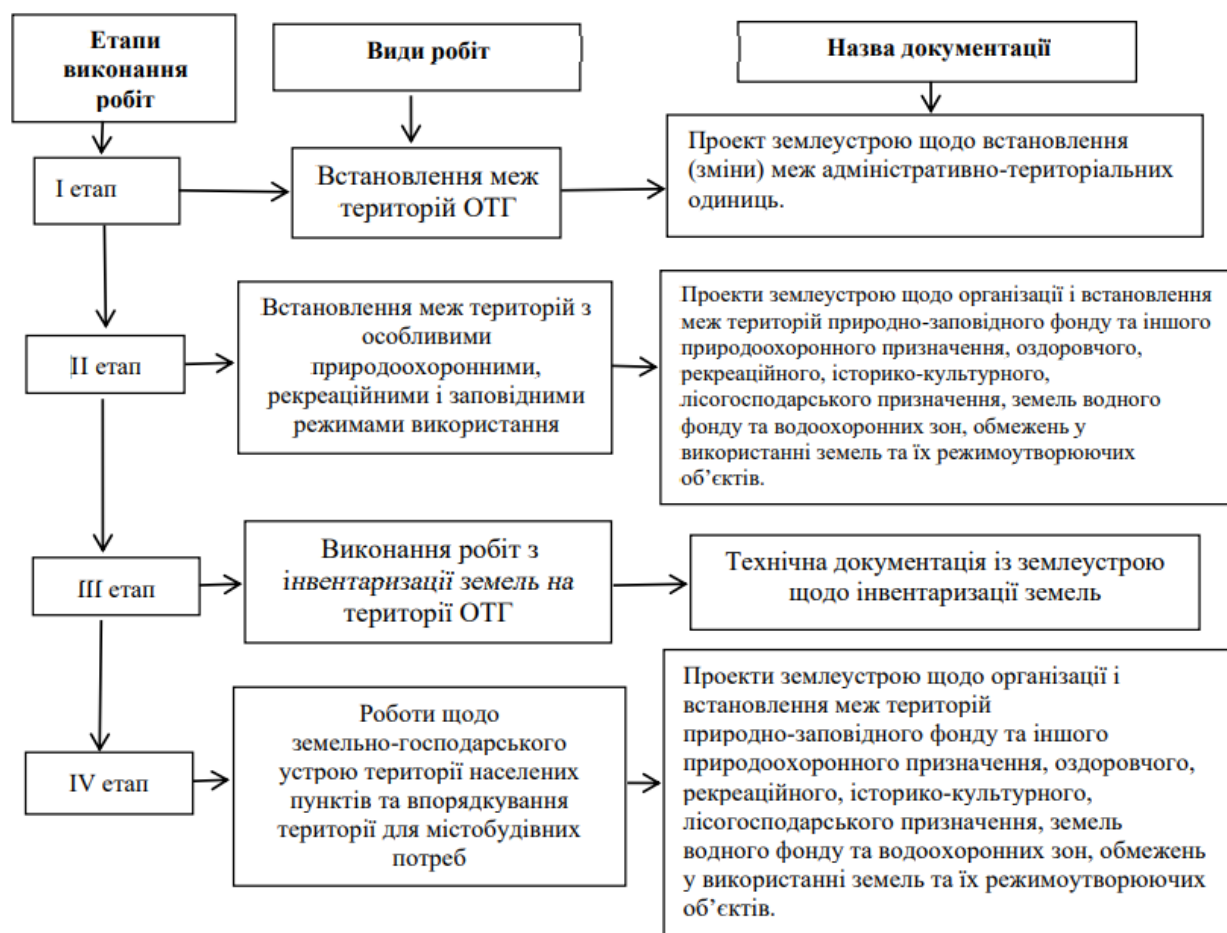


Рисунок 4. - Послідовність проведення робіт із містобудування та землеустрою згідно вимог процесу децентралізації

На сьогодні найбільшою проблемою на рівні держави є встановлення меж населених пунктів, яку можливо вирішити лише шляхом розроблення

землепорядної і містобудівної документації по зміні меж ОТГ, яка дасть можливість повноцінно функціонувати та розвиватися громаді, забезпечить ефективне використання її земельного потенціалу, створить сприятливі умови задля раціонального використання та охорони земель. Це дасть можливість приймати ефективні управлінські рішення відносно раціонального та функціонального використання та перспективного просторового розвитку утворених ОТГ.

Відсутність на місцевості чітких меж ОТГ не дає можливості територіальним громадам повністю здійснювати управління земельними ресурсами в межах своїх юридичних повноважень. Тим самим не до кінця є доведеним процес передачі земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність. З 2018 року діє розпорядження по такій передачі, так від цього моменту і до тепер у комунальну власність передано 4800 тис. га земель державної власності за межами населених пунктів, що становить лише 20% всієї площі об'єднаних територіальних громад. Із сумарної площі земель, яка належить до комунальної власності, а це біля 5,5 млн га, в ДЗК зареєстрованими є лише 200 тис. га, це менше 5% всієї території по державі.

Децентралізація пришвидшила прийняття низки законів та підзаконних актів, які розширюють список земель, на які розповсюджуються повноваження органів місцевого самоврядування. Ці закони передбачають проведення реформування системи органів влади, їх функцій та завершення процесу з децентралізації. Ці зміни, які відбулися в законодавстві передбачають передачу в повноваження до органів місцевого самоврядування розпоряджатися землями державної форми власності, міські, селищні та районні ради отримали повноваження, якими можуть приймати рішення про: виділення паїв та зміну цільового призначення земельних ділянок приватної форми власності; правовий режим земель колективної власності шляхом визначення правових основ переходу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які судом визнані відумерлою спадщиною та невитребуваних паїв до комунальної форми власності; отримання земельних ділянок у власність та користування, на яких є

об'єкти нерухомого майна; отримання дозволу на розроблення документацій із землеустрою; посилення державного контролю за використанням і охороною земель усіх форм власності; визначення єдиного органу виконавчої влади, який здійснюватиме цей контроль. Окрім цього, усі спори, які тепер виникають на території ОТГ вирішуються виключно органами місцевого самоврядування.

Як бачимо, процес децентралізації вніс в систему земельних відносин, велику кількість позитивних змін, серед яких вплив територіальної громади на земельні, а тим самим і на господарські відносини, визначив правовий режим земель колишньої колективної форми власності, відумерлої спадщини і невитребуваних паїв, спростив процедуру одержання земельних ділянок, в тому числі тих, на яких знаходяться об'єкти нерухомості, посилив державний контроль за використанням та охороною земель, що має колосальні позитивні результати як в економічній так і соціальній сферах.

Реформи у земельній сфері разом із веденням сучасної земельної політики дали можливість розвинути ринок земель, створити його інфраструктуру, здійснити контроль за якістю землекористування, організувати заходи для покращення і відновлення земельних ресурсів на рівні ОТГ.

## **2.2. Місце землі в територіальній громаді**

Основним ресурсом, який формує розвиток економіки кожної країни, і нашої в тому числі є земельні ресурси, від використання яких залежить продовольчий ринок (де на земельні ресурси припадає 50%) та ринок споживання товарів (ресурсна забезпеченість якого 45%). В результаті децентралізації відбулася ліквідація монополії в державній власності, тим самим кардинально змінивши характер і зміст земельних відносин, а земля, яка виходячи з концепції права виступає об'єктом нерухомості, стала основним фактором цих змін. Враховуючи той факт, що існують різні форми власності на неї, вона стала об'єктом ринкового обігу, тобто її можна продавати, купувати, брати та здавати в оренду, спадкувати, користуватися на праві сервітуту чи емфітевзису, відтак земельні відносини, які мають місце при таких користуваннях мають майновий

характер. Окрім землі, майновим характером наділені і інші об'єкти нерухомості, які міцно зв'язані із нею і переміщення яких є неможливим, або тягне за собою велику шкоду.

Якщо брати до уваги фізичні характеристики землі та юридичні обмеження, то вони трохи відходять на сьогоднішній день на другий план, а основним є для соціуму те, як саме використовується та чи інша земельна ділянка, і які права має хтось на неї. Через те, що земельні ресурси виконують безліч функцій, саме від них і залежить, як ці ресурси використовуються та якими правами вони наділені. Складності при управлінні земельними ресурсами на місцевому рівні виникають через те, що в межах населеного пункту є різні категорії земель цільового призначення, які розподілені між трьома формами власності. Тобто вплив на управління має чітке розмежування земель громади за цільовим призначенням і формою власності. Згідно ЗКУ земельні ресурси територіальної громади діляться за своїми ознаками і критеріями (рис.5.). Землі комунальної власності ОТГ виступають, як матеріальною так і фінансовою основою місцевого самоврядування, оскільки плата за використання природних ресурсів є джерелом підвищення доходів місцевих бюджетів.

Розвиток ОТГ напряму залежить від їх ресурсного потенціалу, який є джерелом та засобом їх відтворення, та наділений тими функціями, які впливають на їх розвиток. Темпи розвитку ринкової економіки потребують від ОТГ розв'язання складних завдань щодо управління її земельно-ресурсним потенціалом, а саме повне використання їх потенційних можливостей та здатність швидко адаптуватися до змін, які відбуваються на ринку.

Це особливо актуальним стало тепер, коли є втіленою в життя реформа по децентралізації влади, яка посилила здатність територіальних громад самостійно розпоряджатися земельними ресурсами. Дана проблема є важливою через розвиток ринкової економіки, коли є різні форми власності на землю та господарювання на ній.



Рисунок 5. – Ознаки та критерії поділу земель ОТГ

У територіальних громадах земельні ресурси виступають компонентом навколишнього середовища, місцем де проживають її громадяни, та економічний ресурс, який можна використовувати для того аби організувати виробництво чи здати в оренду.

Що стосується земельних ресурсів, то в призмі ОТГ – це всі землі, які перебувають в межах ОТГ, в тому числі землі комунальної власності, землі, процес передачі яких з державної в комунальну власність ще не є завершеним, землі державної форми власності, які взагалі не підлягають передачі до комунальної. В процесі децентралізації вдалося швидко передати землі сільськогосподарського призначення у власність ОТГ, змінити функціональну складову щодо управління цими землями, врахувати інтереси тих хто сьогодні бере землю в оренду у держави на довгострокових умовах, залишати гроші за сплачені податки на місцях, визначити території усіх новоутворених ОТГ.

Отже, землі ОТГ виступають джерелом наповнення бюджету, управління та розпорядження якими здійснює рада громади, а її земельні ресурси, які є інвестиційним капіталом, це землі, які знаходяться в її межах на правах

комунальної власності, з визначеними межами та правовим режимом використання. Значення інвестицій набуває важливого значення за ринкових умов, коли земля виступає товаром.

Саме органи місцевого самоврядування є найбільше зацікавленими у тому аби продаж земельних ділянок чи прав на них, які знаходяться на їх території відбувався лише через аукціон тобто конкурсно. Для того, щоб включити землю в економічний оборот, а це є основним завданням сфери управління землями комунальної власності в ринкових умовах, потрібно щоб кожна земельна ділянка було віднесена до якоїсь із трьох форм власності, а це є можливим лише за умови встановлення чітких меж територіальної громади та проведення на її території робіт по інвентаризації земель. Для того, щоб зацікавити людей, які можуть у майбутньому стати інвесторами тої чи іншої земельної ділянки потрібно якомога швидше вдосконалити механізми, які впливають на заставу земельних ділянок, розвинути іпотечне кредитування, забезпечити ліквідність застави, мати чіткий список тих ділянок, які є інвестиційно привабливими, вести чіткий облік про кількість, площу, місцерозташування, умови, вартість вже проданих земельних ділянок, користуватися лише прозорою та доступною сучасною системою реєстрації прав на землю. Включення земель територіальної громади в економічний оборот тягне за собою залучення не лише прямих, але і опосередкованих інвестицій, які повинні бути присутніми і на первинному, і на вторинному ринку.

Аби відбулося повне формування ринку землі потрібно виконати усі поставлені завдання, а саме створити усі необхідні ринкові передумови, реалізувати інвестиційний і бюджетний потенціал землі, забезпечити прозорість ринку, вдосконалити нормативне та правове законодавство. Власне сформований цивілізований ринок землі, є тим фактором, який передусє інвестиційній привабливості земельно-ресурсного потенціалу територіальної ОТГ. Відкритість ринку земель збільшує мотивацію вкладення коштів інвесторів в економіку, будівництво, розбудову та модернізацію підприємств, в поліпшення якості землі.

На сьогодні, привабливим ресурсом для інвесторів є землі



сільськогосподарського призначення, бо виробництво сільськогосподарської продукції на них є дуже прибутковим бізнесом, а при запровадженні новітніх технологій цю продукцію можна експортувати та отримувати ще більші прибутки. Тому територіальні громади можуть тепер комунальні земельні ресурси представляти об'єктом інвестування, а тим самим отримуватимуть постійні прибутки, збільшать кількість робочих місць, матимуть змогу відбудувати та розвивати власну інфраструктуру. Для того, щоб запуснути увесь цей процес потрібно якомога швидше передати землі державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності територіальних громад.

Станом на 2019 рік передано лише 2200 тис га з 7200 можливих (рис. 6). Як видно з рисунка ще потрібно трохи часу щоб завершити цей процес, але це є дуже необхідною умовою функціонування ринку земель.



Рисунок 6. - Державні та комунальні землі України

Отримавши у своє розпорядження землі сільськогосподарського призначення, перед громадами постало завдання використовувати цей ресурс таким чином, щоб він був постійно інвестиційно-привабливим. Саме інвестиційна привабливість є тим показником, на який кожен із інвесторів звертає увагу

приймаючи рішення відносно вкладення своїх коштів. Для того аби визначити інвестиційну привабливість земель ОТГ потрібно зробити їх оцінку, тобто знати фінансовий стан. До факторів, які мають безпосередній вплив на інвестиційну привабливість належать: просторовість, якість земель, містобудівні особливості, фінансова стійкість, екологічний стан, можливості економічного росту та ефективність господарської діяльності.

Виходячи з усіх цих умов територіальній громаді потрібно створити повноцінну функціональну систему взаємопов'язаних даних відносно їх земельного фонду, яка має постійно назбирувати інформацію та оновлюватися.

Інвестиційну привабливість на прикладі міста можна застосувати такий алгоритм дії: вибрати критерії, які формують умови інвестиційної привабливості та їх рівень, розрахувати експертну оцінку кожного із факторів враховуючи вагові коефіцієнти, визначити найбільш впливові показники, які впливають на інвестиційну привабливість земель міст, провести їх розрахунок, отриманий результат виступає відповідною оцінкою. Для росту інвестиційної привабливості потрібно розробити заходи по вдосконаленні законодавчої і податкової бази, спростити процедури реєстрації та ліцензування, надавати фінансову підтримку з боку держави та знизити рівень політичного ризику.

Наша держава зараз перебуває в складному становищі щодо розвитку інвестиційних відносин, тому потрібно у короткі терміни здійснити аналіз реального інвестиційного становища по кожній із адміністративних одиниць і кожна окрема об'єднана територіальна громада має бути зацікавленою в підвищенні рівня інвестиційної привабливості своєї території. Для цього потрібно розробити і вдосконалити систему заходів та програм, створити належні умови для економічного зростання, інвестування в людський капітал, підвищити ступінь кваліфікації працівників, забезпечити прозорість під час прийняття інвестиційних проектів, внести зміни до фінансово-кредитної системи, врахувати маркетингові технології. ОТГ повинні формувати свою інвестиційну земельну політику, яка направлена на вирішення комплексу земельно-правових питань по вдосконаленні земельних відносин і плануванні просторового розвитку.

Як бачимо земля та земельні ресурси, які належать територіальним громадам є основним інвестиційним ресурсом, джерелом іпотечного кредитування, територіальним базисом для розміщення інфраструктурних об'єктів, виступають потужним ринковим потенціалом, що дає можливість включення їх в економічний обіг, а тим самим поповнювати бюджети територіальних громад.

### **2.3. Використання та охорона земель в умовах децентралізації**

Пріоритетом інтересів нашої держави на національному рівні є раціональне використання та охорона земельних ресурсів, оскільки їх нераціональне використання може привести до виснаження та цілковитого невідновлення, а це в свою чергу становить велику небезпеку для економіки України в цілому. Для того аби запобігти таким явищам і забезпечити безпечні умови для життя населення першочерговим завданням, яке повинно виконуватися, як органами державної влади так і місцевого самоврядування є створення та функціонування збалансованої системи природокористування, яка зможе забезпечити ефективність використання земельних ресурсів.

Саме приєднання до Європейської хартії, яка стала частиною законодавства нашої держави, забезпечило можливість органам місцевого самоврядування вести свою діяльність за європейськими принципами, а саме повсюдності (охоплює всю територію країни) і субсидіарності (територіальна громада може вирішувати усі питання місцевого рівня, окрім національного чи регіонального). Цей принцип почав діяти починаючи з 2015 року. Ще один принцип, який так потрібен нам, був за процесом децентралізації, це передача повноважень органів державної влади на місцеве самоврядування щодо використання і охорони земель. Тепер ці питання можуть вирішуватися радами ОТГ, які перебуваючи на місцях знають краще проблеми, які виникають у їх громадах і відповідно можуть приймати правельніші рішення.

Аналізуючи це нововведення дійшли до висновку, що утворені ОТГ мають більшу зацікавленість щодо здійснення контролю за використанням та охороною

земель маючи можливість в управлінні цим процесом, оскільки знаходячись ближче до своєї землі вони бачить ті проблеми і потреби, які вони можуть вирішити без допомоги вище стоячих органів управління. Власне контроль сфери земельних відносин разом із іншими функціями щодо управління становить одне ціле, яке здатне впливати на розвиток подій. Його основною метою є результат дотримання та виконання завдань, які покладені на органи місцевого самоврядування. Так в процесі управління земельними ресурсами відбувається передача і аналіз даних за результатами яких приймаються відповідні рішення чи здійснюються певні кроки, і для того щоб виявити чи відповідають ці кроки прийнятим рішенням відбувається і контроль щодо їх виконання.

Сам контроль є складовою частиною системи управління земельними ресурсами, метою якого є слідкувати щоб забезпечувалося дотримання вимог земельного законодавства усіма причетними органами до цього процесу, чи дотримуються усі кого це стосується законодавства щодо використання та охорони земель, чи ведуться на усіх рівнях влади заходи, які спрямовані на запобігання порушень земельної сфери, чи своєчасно виявляються такі порушення і чи вживаються необхідні заходи для їх усунення, чи відбувається на місцевому рівні, а від так і на інших рівнях дотримання норм та стандартів при використанні земельних ресурсів, чи не відбувається їх забруднення, чи не знижується родючість тощо. Основною метою, яка прислідує контроль є сприяння підвищення результативності і ефективності управлінням земельними ресурсами. Він буде ефективним тоді, коли він відбуватиметься своєчасно і максимально об'єктивно та швидко, що в результаті забезпечить виконання усіх поставлених перед управлінням завдань.

У відповідності до чинного законодавства на сьогодні діють державний, самоврядний і громадський контроль, які здійснюють моніторинг щодо дотримання законодавства, направлені на запобігання, попередження та усунення правопорушень земельної сфери та при потребі приймають рішення для притягнення осіб, які спричинили такі порушення до юридичної відповідальності. Кожен із зазначених видів контролю полягає у забезпеченні дотриманні усіма

органами влади та користувачами землі діючого на даний момент земельного законодавства.

Так, контроль на рівні держави здійснюють уповноважені органи виконавчої влади по земельних ресурсах, екології і природних ресурсах, самоврядний - обласні, районні, міські, селищні та сільські ради, громадський - громадськими інспекторами за призначенням органів місцевого самоврядування.

Правовим підґрунтям, для здійснення контролю за використанням та охороною земель виступає ЗК «Про державний контроль за використанням та охороною земель», де прописано усі необхідні для здійснення такого контроль правові, економічні і соціальні принципи його здійснення. Так посилаючись на норми цього закону всі три форми контролю мають місце на усіх етапах регулювання земельних відносин, це стосується як видачі дозволів, які потрібні при формуванні технічних і проектних документацій із землеустрою, для того аби передати земельні ділянки у користування чи в власність до етапу одержання всіх необхідних документів на таке користування, при розв'язанні спорів, які виникають в земельній сфері та притягненні винних у порушенні земельного законодавства до відповідальності.

До реалізації процесу децентралізації головним видом контролю був державний, проте на сьогодні ця реформа дала можливість передачі повноважень, в точу числі і по контролю до органів місцевого самоврядування. Згідно нормативно-правової бази самоврядний контроль є відокремленим органом, на який покладено функції, які є відмінними від інших функцій управління місцевого самоврядування. На місцевому рівні він здійснюється обласними, районними, міськими, селищними та сільськими радами, які мають законодавчо визначені форми, порядок та завдання. Основними завданнями самоврядного контролю є забезпечення здійснення контролю за дотриманням земельного законодавства по використанню та охороні земель, вирішенні земельних спорів, які виникають в утворених територіальних громадах.

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» вніс свої корективи у зміст самого місцевого самоврядування, і прописав що йому гарантується державою

право за яким територіальні громади можуть самостійно вирішувати, ті питання, які виникають на рівні їх компетенції але дотримуючись законодавства. На рисунку 7 можна побачити структуру самоврядного контролю, мету яку вона повинна переслідувати, хто є її суб'єктом та об'єктом, згідно яких законодавчих актів вона повинна працювати та здійснювати реалізацію своїх функцій.



Рисунок 7 - Структура самоврядного контролю

На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами здійснюють контроль за використанням та охороною земель за допомогою виконавчих органів міських, селищних та сільських рад в напрямі того, щоб усі земельні ділянки, які належать їм територіально використовувалися виключно за своїм цільовим призначенням, щоб відбулося повернення самозахоплених земельних ділянок та тих, у яких закінчилися строки їх використання, забезпечивши контроль їх стану. Тобто, сміло можна сказати, що ця реформа забезпечила належні правові умови для здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, дала можливість реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель.

Децентралізація дала можливість виконавчим органам місцевого

самоврядування отримати законодавче право на механізми, які допомагають їм здійснювати контроль у земельній сфері, тепер ці органи мають можливість законодавчого впливати на використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, недопускати використання земельних ділянок без належно оформлених документів, самовільного зайняття земельних ділянок. У такому випадку вони мають право складати протоколи за адміністративні правопорушення в тому числі на посадових осіб, які несуть відповідальність в частині використання земель громади комунальної форми власності, встановлювати відповідальність за використання земельних ділянок суб'єктами господарювання без належного оформлення прав. Окрім цього самоврядний контроль тепер може оперативно та ефективно здійснювати державну земельну політику на місцях щоб забезпечити ефективно і раціональне використання земельних ресурсів за допомогою суб'єктів цього контролю, здійснюючи перевірки з дотримання вимог земельного законодавства по усіх землевласниках і землекористувачах громади.

Досліджуючи дану тему можна побачити, що навіть попри те, що органи місцевого самоврядування сфери контролю за використанням та охороною земель отримали безліч повноважень у процесі децентралізації, земельний фонд і надалі використовується з порушенням законодавства, ці порушення інколи є досить масштабними, комплексними, а їх кількість постійно збільшується, частими є явища розбазарювання земель та самовільного захоплення. Окрім цього крім усіх перелічених проблем мають місце проблеми, які стосуються у майбутньому невідтворюваності земельних ресурсів, це насамперед стосується деградації. Практично не приводяться роботи по боротьбі з ерозією ґрунтів, засоленням та забрудненням. Все описано вимагало лише одного, термінового запровадження змін у структурі функціонування самоврядного та громадського контролю за використанням і охороною земель.

Такі зміни настали завдяки тому, що запрацював громадський контроль, який тепер здійснюється за допомогою громадських інспекторів, які обираються органами місцевого самоврядування та здійснюють контроль у сфері охорони

навколишнього природного середовища на місцевому рівні. Громадські інспектори у відповідності до своїх повноважень, які надані їм центральними органами виконавчої влади на законодавчому рівні є залученими до сфери контролю за земельними ресурсами, а їхніми завданнями є забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель зі додержання фізичними та юридичними особами земельного законодавства. Принципи та положення між громадським та самоврядним контролем є схожими (таблиця 2.), а їх робота є направленою на те, щоб разом здійснювати перевірки, для того аби усунути порушення, які виникають при використанні земельних ділянок.

Цей контроль носить характер взаємодії і погодження та повинен забезпечувати законність при здійсненні всіма учасниками земельних відносин, дотримання прав і свобод членів територіальної громади. Разом з тим потрібно внести до нормативних документів, ще деякі уточнення відносно контрольних повноважень органів місцевого самоврядування, уточнивши повноваження та відповідальність суб'єктів та об'єктів таких правовідносин, внести уточнення у предмет та особливості, які мають місце під час здійснення самоврядного та громадського контролю.



Таблиця 2. - Принципи та положення самоврядного та громадського контролю

Самоврядний контроль	Громадський контроль
<b>Поняття.</b> Діяльність органів місцевого самоврядування, яка спрямована на дотримання землевласниками та землекористувачами земельного законодавства під час використання земель комунальної власності, з метою запобігання, виявлення та усунення порушень щодо раціонального використання та охорони земель.	<b>Поняття.</b> Суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами, а також за землевласниками та землекористувачами щодо дотримання вимог земельного законодавства
<b>Мета.</b> Забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства, своєчасне виявлення та усунення порушень норм у сфері використання та охорони земель	України, забезпечення раціонального використання земель, їх ефективної охорони, відтворення та підвищення родючості ґрунтів,
<b>Суб'єкт.</b> Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, області ради)	<b>Суб'єкт</b> громадські об'єднання
<b>Об'єкт</b> землі комунальної власності	<b>Об'єкт</b> всі землі в межах території України
<b>Завдання</b> забезпечення реалізації повноважень ОМС у сфері охорони та раціонального використання земель; - забезпечення додержання фізичними і юридичними особами вимог земельного законодавства; - запобігання порушенням законодавства у сфері використання і охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; - забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами науково обґрунтованих нормативів інтенсивності використання земель, запобігання забрудненню земель тощо.	<b>Завдання</b> аналіз додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства щодо захисту прав на землю юридичних осіб і громадян у процесі регулювання земельних відносин; участь громадськості у забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель і додержання фізичними та юридичними особами земельного та природоохоронного законодавства; здійснення контролю за виконанням цільових програм і заходів, передбачених містобудівною та землепорядною документацією, щодо використання та охорони земель шляхом проведення громадської експертизи відповідної документації, залучення громадських об'єднань до обговорення програм, проектів і іншої проектної документації.

Отже, аналізуючи таблицю можемо побачити, що ці 2 види контролю об'єднані спільною метою, яка полягає у забезпеченні ефективного і раціонального використання земельних ділянок, які перебувають в межах ОТГ, і забезпечують запобігання земельних порушень. Завдяки самоврядному та громадському контролю з використання та охорони земель територіальна громада отримала гарантоване державою право використовувати землі комунальної власності з наданням їм відповідних повноважень..

## **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В ОТГ**

### **3.1. Планування та організація використання земель, як головна умова існування територіальної громади**

Починаючи з 1991 року розвиток планування з кожним роком набував змін через механізми, які мали прямий вплив на постійні, як соціальні так і економічні перетворення в країні, навіть попри те, що суспільство постійно схилилося, ще до методів та прийомів радянського часу. Сьогодні ми, як населення країни та держава загалом хочемо, щоб відбувався розвиток територій регіонів, насамперед через адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, що тягне за собою розвиток та взаємозлагоджену роботу планування, прогнозування та програмування.

Саме ефективне планування є складовою частиною цілісної системи управління, з якої по великому рахунку і розпочинається досягнення мети і правильна робота якого направлена на те, щоб органи виконавчої влади змогли приймати лише правильні рішення, які б безпосередньо відповідали підходам, які відповідають поставленим завданням, а тим самим відбуватиметься реалізація їх функцій, цілей та завдань. Власне саме по собі планування є складовою частиною організації, від результатів якої і здійснюється уся економічна діяльність держави загалом.

Розвиток будь якої сфери відбувається через процеси планування, які відбуваються при допомозі найкращого вибору засобів, метою яких є показати чіткий напрям при допомозі якого усі поставлені завдання мають бути виконані якомога швидко, а на це піде найменше витрат. Цей підхід має місце і в системі управління земельними ресурсами на рівні територіальної громади, особливо це актуально у зв'язку з реформуванням через децентралізацію влади та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування утворених ОТГ.

Метою децентралізації загалом є комплекс географічних, демографічних, економічних, архітектурних та землевпорядних змін, які є визначальними при визначенні і формулюванні цільових програм, які передбачені цією реформою і

направлені на швидкий та результативний розвиток створених ОТГ. Розвиток території ОТГ напряду залежить від планування, яке відбувається в системі управління земельними ресурсами та є тим чинником, який відповідає за регулювання, діяльність та забудову по кожному із видів цільового призначення земельних ділянок, які територіально знаходяться в межах ОТГ. Через те, що в процесі реформування було створено нову територіальну одиницю – територіальну громаду, вона потребувала якісної та злагодженої роботи системи управління земельними ресурсами.

Для розвитку такої системи на місцевому рівні найважливішим кроком є вирішення питань, які стосуються повноважень органів, які здійснюють управління землями та несуть відповідальність за якісне планування, яке впливатиме в майбутньому на використання земель в межах утвореної громади. Як бачимо на сьогодні гострою постає проблема щодо інституційного та функціонального забезпечення цілісного планування територій ОТГ, які є основними чинниками, що впливають на розвиток та функціонування системи планування, а тим самим території загалом. Зараз на державному рівні ведеться політика, яка спрямована на те, щоб надати виконавчим органам місцевого рівня набагато більше повноважень, які стосуються сфери управління земельними ресурсами і які в перспективі допоможуть подолати дисбаланс, який досі має вплив на сталий розвиток територій громад.

Саме по собі планування територіями виступає головною та найважливішою функцією цілісної системи управління земельними ресурсами, яке має безпосередній вплив на соціальний та економічний розвиток ОТГ та повинно бути присутнім на усіх рівнях управління. У відповідності до діючого законодавства планування територій ОТГ відбувається за рахунок містобудівної та архітектурної діяльності, яка підкріплена відповідними на це документами.

Розрізняють державне, регіональне та місцеве планування. Планування місцевого рівня відбувається обмежувальними діями в межах населеного пункту через розроблені і затверджені генеральні плани по кожному із населених пунктів, плани зонування, детальні планів, через їх оновлення або внесення змін до них.

Проте процес децентралізації посприяв тому, що органи місцевого самоврядування уповноважені керувати і землями за межами населених пунктів. Це дає нам підстави процес планування розглядати більш ширше, застосовуючи при цьому вже нові концептуальні підходи, які мають місце при управлінні земельними ресурсами місцевого рівня.

Отже, планування являє собою комплекс робіт, які відповідають за встановлення і виконання визначеної послідовності дій, які спрямовані на раціональне та ефективне використання землі у територіальній громаді, беручи до уваги оптимальний розподіл цієї землі в її межах, способом прийняття чітких рішень і планових заходів за допомогою містобудівної та землевпорядної документації, а також забезпечення контролю щодо їх виконання. Через те, що децентралізація посприяла тому, що відбулася передача земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ, це відбулося і разом із тим, що передалися і відповідно ідентичні повноваження, а тим самим органи місцевого самоврядування тепер можуть самостійно приймати рішення відносно того, як тепер і у майбутньому використовувати передані землі. Власне для цього потрібні розроблятися плани майбутнього.

Розроблення такого плану було розпочату ще у 2014 році, змістом якого стало: розроблення плану щодо розвитку території громади, який сприятиме розвитку її економіки, через залучення інвестицій та збалансований розвиток підприємництва, плану, який дасть можливість жителям громади якісно та швидко отримати послуги, які потрібні для задоволення їх потреб. Так, урядом було дане розпорядження, яким до 2017 року всі новоутворені ОТГ повинні були мати генеральні плани населених пунктів та схеми планування, прийняття яких повинно було відбуватися обов'язково із залученням громадськості, оскільки це в перспективі дасть можливість точно визначити стратегію розвитку громади, розробити нові чи модернізувати існуючі містобудівні документи, усунути явище корупції під час передачі ділянок під забудову, особливо якщо це багатоквартирна житлова забудова і це приведе до підвищення ефективності у використанні земельних ресурсів, суттєво покращить інвестиційну привабливість території,

обнулить напругу з боку населення та мінімізує конфлікти, які виникають при користуванні землею.

В ході утворення нових ОТГ почали проявлятися проблеми, які стосуються певних нестикувань законодавчої сторони земельного та містобудівного спрямування з плануванням територій та використання земель в межах та за межами населених пунктів. Це вимагало негайного їх усунення шляхом приведення у відповідність до законодавства, яке стосувалося реформи з децентралізації питань сфери регулювання земельних відносин, планування та використання земель, запровадження сучасного просторового планування розвитку територій ОТГ. Для того аби швидко це усе владнати, першим кроком стало оновлення містобудівної і землевпорядної документації, і це в результаті дало можливість зробити глибокий аналіз, як сучасного стану територій, так і виокремити можливості на майбутнє. Саме завдяки наявності планувальних документів кожна новоутворена адміністративно-територіальна одиниця зможе у майбутньому ефективно і раціонально використовувати свою територію. Як виявилось, у більшості ОТГ не було на той момент актуальних як містобудівної так і землевпорядної документацій, генеральні плани були застарілими, а деяких видів документацій не було в апріорі.

Сучасні планувальні стратегії щодо організації територій, які стосуються адміністративних одиниць мають ще радянське коріння. На початках, що територіальні плани складалися 1 раз на рік не бралось до уваги багато важливих факторів, які б враховували потреби місцевого населення і це в свою чергу гальмувало розвиток населених пунктів, а особливо сільських. В роки незалежності набуло поширення індикативне планування, метою якого було розроблення 1 раз на рік програми на рівні держави, яка була направлена на економічний і соціальний розвиток та описувала можливості громади на майбутнє, беручи до уваги усі належні ресурси та виробничі можливості.

Роблячи аналіз ОТГ в розрізі планування, потрібно брати до уваги, всі складові, а саме просторові (безперервний розвиток фізичних систем) та поведінкові (аналіз соціальних систем) дії. При плануванні територій потрібно

розробити такі планувальні документи, як генеральна схема планування території України, області, району, ОТГ, ради, плани зонування територій, генеральні плани населених пунктів та детальні плани територій.

Найважливішим серед них на сьогодні є генеральний план населеного пункту, де зазначено основні принципи та напрямки планувальної організації і функціонального призначення території, формування системи громадського обслуговування населення, організація вуличної, дорожньої та транспортної мережі, благоустрою, окрім цього послідовність реалізації таких рішень та етапність освоєння території. Саме генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації місцевого рівня, метою якої є обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. На основі генерального розробляються плани земельно-господарського устрою та плани зонування.

Проте процес децентралізації вніс нові правила, та передбачив розроблення проекту землеустрою щодо впорядкування території новоутворених ОТГ (рис. 8).



Рисунок 8. - Проектна документація усіх рівнів влади

Застарілість наявних генеральних планів, які не відповідають сучасним реаліям розвитку, є основною проблемою у забезпеченні населених пунктів містобудівною документацією. На сьогодні майже 30% від загальної кількості міст обласного значення потребують оновлення, міст районного значення – 40%, смт. – 60%, сіл – 90%. Такі показники говорять про те, що вкрай необхідним є потреба в активації розроблення містобудівної документації.

На сьогодні складається суспільний запит на розроблення та затвердження планувальних та містобудівних документів місцевого рівня. Гальмівним чинником цього процесу є відсутність технічних документацій з землеустрою щодо інвентаризації земель на основі яких і затверджуються всі інші документації та проекти із встановлення (відновлення) меж території. Оскільки територія ОТГ утворює адміністративну одиницю, яка має спільні цілі та завдання відносно розвитку усієї своєї території, потрібно розробити проект розвитку території ОТГ.

Весь процес планування території ОТГ можна розділити на кілька етапів, проте потрібно врахувати що кожен етап є похідним та залежить від попереднього (рис. 9.).

Необхідною умовою планування подальшого розвитку територій в умовах реформування системи державного управління є розроблення, як містобудівної так і землевпорядної документації. Для того аби ці документації швидко розробити потрібно: знати чіткі межі новоутворених ОТГ, передати усі землі державної власності у комунальну власність ОТГ, надати доступ ОТГ до інформації про земельні та інші природні ресурси на її території.

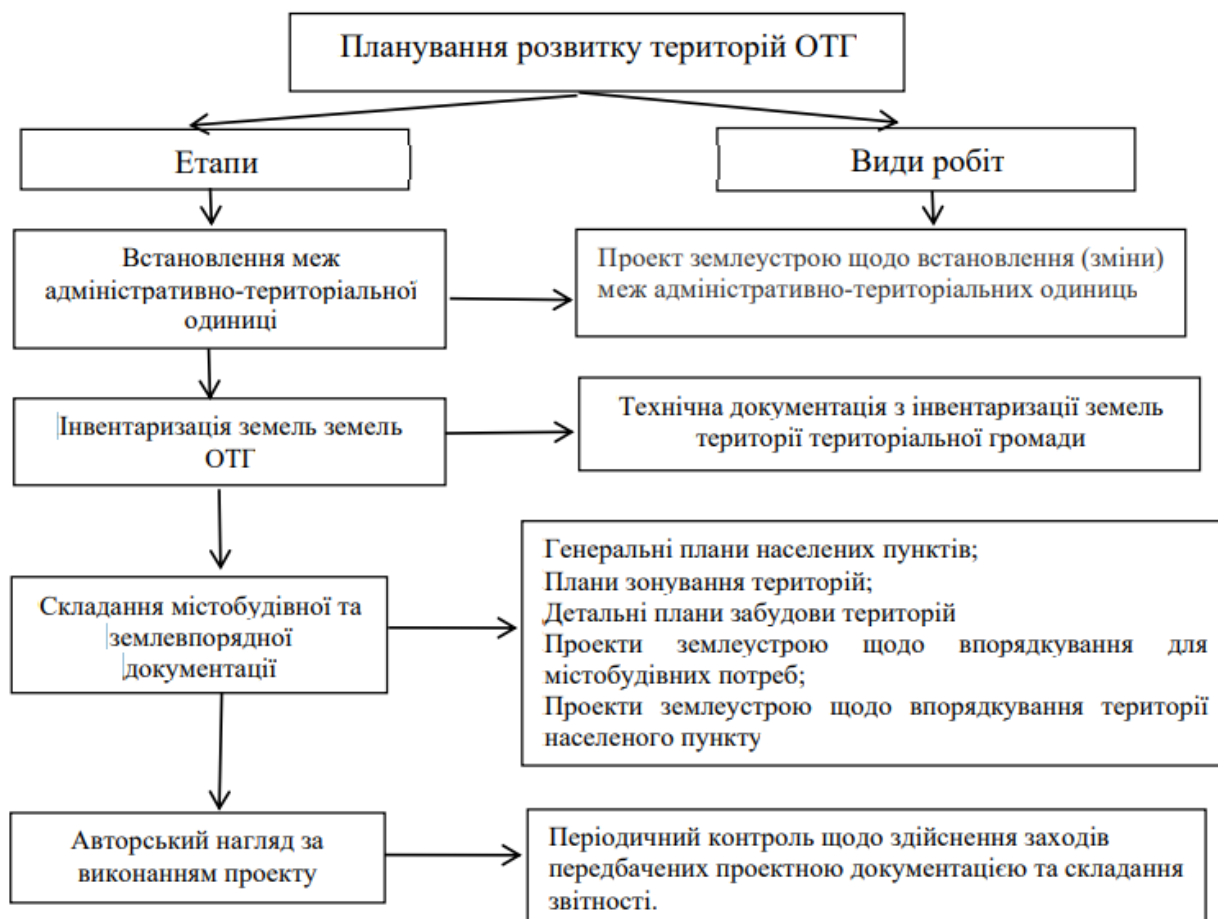


Рисунок 9 – Планування розвитку територій ОТГ

### 3.2. Система управління земельними ресурсами при злагодженій роботі всіх органів влади

Згідно основного Закону нашої держави, ОТГ виступає основним суб'єктом місцевого самоврядування, а її органи наділені державою повноваженнями, які закріплені законодавчо але на жаль до сьогодні є прогалини в механізмах, які дозволяють цьому органу повноцінно користуватися своїми правами, а тим самим відповідати за поставлені перед ними завдання. Починаючи з 2014 року і до сьогодні приймаються відповідні нормативні та правові документи, які описують нові напрями за якими відбуватиметься розвиток ОТГ, та як буде відбуватися взаємодія органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Проблемам, які виникають при даній взаємодії присвячено багато праць науковців, що доводить її значимість та глибину. Однією з таких проблем науковці вважають питання взаємодії органів публічної влади сфери управління



земельними ресурсами і регулювання земельних відносин, тобто не до кінця є зрозумілою кінцева процедура щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, які відповідають за формування і організацію системи управління земельними ресурсами на рівні територіальної громади. Ця взаємодія є дуже актуальною, а її мета полягає і потребує обґрунтування визначення моделі взаємодії, шляхів та принципів.

В загальному значенні, зв'язок органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади сфери управління земельними ресурсами – це систематизована сукупність їхніх сумісних дій, які здійснюються через визначені принципи та методи з метою вирішення стратегічних та оперативних завдань, які стосуються управління земельними ресурсами, регулювання земельними відносинами, контролем за використанням і охороною земель.

Місцеве самоврядування, являє собою автономну, децентралізовану форму публічного управління місцевого рівня. Його органи є самостійним елементом державної системи, який має визначену законом сферу компетенції, зафіксовані права, обов'язки та відповідальність. Головними ознаками, які вказують що це самостійний орган, є утворення таких органів через вибори, існування автономних в межах своєї компетенції різних рівнів місцевого самоврядування та наявності муніципальної власності на землю. Власне через це методологічні підходи, які застосовуються при управлінні соціальним та економічним розвитком територій повинні бути побудованими на принципі субсидіарності, тобто якщо вони не можуть виконати якісь із своїх функцій, вони мають право звернутися за допомогою до органів влади вищого рівня. Місцеве самоврядування повинно здійснювати реалізацію прав громадян на участь в управлінні місцевими справами та створити ефективну владу на місцях, яка зможе задовільнити всі потреби населення для їх розвитку. Проте, використання земель комунальної власності потребує погодження при розпорядженні ними і різних відомчих органів, отже, повинна бути взаємодія органів місцевого самоврядування з відомчими структурами (табл. 3.).

Таблиця 3. – Використання земель комунальної власності при взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування

	відходів тощо)	геодезії, картографії та кадастру України)
Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення	землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту	Міністерство інфраструктури України (Державна авіаційна служба, Державна служба морського та річкового транспорту, Державне агентство автомобільних доріг)
Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; Землі історико-культурного призначення; Землі рекреаційного призначення; Землі оздоровчого призначення	землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом	Міністерство культури та інформаційної політики (Державна служба охорони культурної спадщини України) Міністерство охорони здоров'я України (Національна служба здоров'я України); Державне агентство розвитку туризму (Міністерство культури та інформаційної політики)
Землі лісгосподарського призначення	землі лісгосподарського призначення	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Державне агентство лісових ресурсів України)
Землі водного фонду	землі водного фонду; земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісгосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Державне агентство рибного господарства України; Державне агентство водних ресурсів України; Державна служба геології та надр України)

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є чітко сформованою в земельному законодавстві (рис. 10.).



Рисунок 10. - Управління земельними ресурсами місцевого рівня при взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади

Що стосується земельної сфери то така взаємодія відбувається через територіальні підрозділи Держгеокадастру. У цій сфері виникає потреба у формуванні електронної взаємодії земельно-інформаційної системи на рівні ОТГ, тобто наданні доступу органам місцевого самоврядування до вже сформованої бази даних з можливістю у майбутньому користування нею та внесення до неї відповідних змін.

Загальна ефективність електронної взаємодії усіх органів залежить від належної підготовки усіх сторін, введення стандартизованих технологій і сервісів, які б були зрозумілі для всіх користувачів. Проте, якщо аналізувати таку взаємодію на сьогодні, то є деякі проблеми, які потрібно вирішити, а саме недостатня кількість програмного та кадрового забезпечення та відсутність мотивації для такої взаємодії.

Слід зауважити, що територіальні органи Держгеокадастру ведуть свою політику не лише у сфері земельних відносин але і здійснюють державний

контроль за дотриманням земельного законодавства, яке стосується використання та охорони земель усіх категорій та всіх форм власності. Це поширюється і на місцеве самоврядування (рис. 11.), а тим самим сприяє ефективній реалізації принципів поєднання державного та місцевого інтересів, поліпшує якість державного управління.



Рисунок 11 – Напрями взаємодії органів ДЗК з місцевим самоврядуванням

Основна мета, яку переслідує реформа децентралізації щодо місцевого самоврядування – це створення життєздатних територіальних громад, де громадяни використовуючи правильно і наповну земельні ресурси мають можливість отримати якісне життя, а через електронне врядування можуть користуватися єдиною базою даних та отримати інформацію про використання земель громади, користуватися електронним документообігом.

### 3.3. Функціонування якісної системи управління земельними ресурсами в ОТГ

Адміністративні реформи, які відбувалися в нашій державі протягом усіх років незалежності та реформа децентралізації влади внесла низку змін та

докорінно змінила цілісну систему, яка відповідає за управління земельними ресурсами, головними з яких як вже зазначалося вище були обмежені права з юридичної точки зору щодо прав органів місцевого самоврядування та здійснення ними їх управлінських функцій. До тепер процес управління земельними ресурсами відбувався у більшій мірі лише держаними органами влади, проте із-за стрімкого розвитку місцевого самоврядування через процес децентралізації зростає реальна можливість територіальним громадам самостійно керувати та розпоряджатися майном та ресурсами, у тому числі і земельними, які знаходяться на підконтрольній їй території.

Цілісна система управління земельними ресурсами – це комплекс впорядкованих елементів, які взаємодіють між собою, проте різняться функціями, які вони виконують та цілями, діють незалежно один від одного, проте основною їхньою метою є добитися кінцевої мети – створити та забезпечити постійну роботу системи управління земельними відносинами, яка зможе максимально задовільнити потреби населення, які стосуються землі.

Якщо брати до уваги цілісну систему управління земельними ресурсами, яка спрямована на регулювання економічних процесів, які відбуваються на місцевому рівні, то вона виступає не лише засобом з відтворення матеріальних благ, але слугує основою оподаткування, інвестування і відповідає за соціальний та економічний розвиток території. Під час глибокого та предметного аналізу якості земельних ресурсів комунальної форми власності, які передані в процесі децентралізації до відання ОТГ, динаміки їх трансформації, організації і принципів функціонування системи самоврядного управління земельними ресурсами знайдено деяку кількість проблем, які є глобальними та потребують швидкого розв'язання. Зважаючи на це потрібно розробити напрями, які допоможуть вдосконалити систему управління земельними ресурсами на рівні територіальної громади, окрім цього провести комплекс заходів, які стосуються юридичного, організаційного та методичного характеру сфери землеустрою, систематизувавши накопичений управлінський досвід через впровадження сучасних методів наукових досліджень.

На допомогу може прийти створення обґрунтованої методологічної платформи – програми щодо управління земельними ресурсами на рівні територіальної громади, яка відповідатиме за весь процес організації управлінського процесу. Вона впливатиме на розвиток територій ОТГ та є розгорнутим викладом у цілісну ідею, яка повинна вирішити стратегічні цілі по кожній окремій системі поставлених завдань. Окрім цього потрібно науково обґрунтувати раціональні підходи, які сприятимуть вирішенню поточних проблем. Для того аби реалізувалася складена програма потрібен стратегічний план в економічній та соціальній сферах, основою якого є більш дрібні стратегії і програми. Основна мета, яку повинна переслідувати складена програма полягає у розвитку системи управління земельними ресурсами в межах територіальних громад на майбутню перспективу та виокремлення усіх складових цієї системи, які зможуть швидко реагувати на зміни, які відбуватимуться у внутрішній та зовнішній соціальній та економічній ситуаціях.

Створення такої програми передбачає такі підходи: аналіз проблем (з'ясувати постійність утворення проблем, які впливають на соціальний та економічний розвиток, фактори, які їх спричиняють, здійснити аналіз механізмів виникнення і відтворення основних проблем та поділити їх на ті, які мають місце по всій державі - зовнішні і ті, які відбуваються на досліджуваній території - внутрішні, встановити зв'язки та залежності між територіями, які мають найбільше проблем, описати границі можливого залучення влади уповноваженого на це рівня, щоб вирішити наявну проблему, знайти фактори, під впливом яких можна швидко та ефективно вирішити проблему, чітко зазначити період, який потрібен для вирішення проблеми), формулювання мети і стратегій (розробити мету та поставити завдання розвитку, перевірити чи розроблені завдання та мета, чи прислідують єдину ціль і чи відповідають вони меті і завданням вищих рівнів.

Для того, аби визначити шляхи для реалізації мети та завдань необхідно розробити конкретні заходи, задля забезпечення нерозпорошеності в концентрації земельних ресурсів. Це можливо втілити лише тоді, коли є розроблені поточні та довгострокові управлінські рішення, які направлені на визначення стратегічних та

тактичних підходів, які забезпечать вирішення нагальних проблем та проблем які зможуть виникати у майбутньому. Таким чином ця програма по управлінню земельними ресурсами запустить єдину, комплексну стратегію за допомогою якої при ухваленні управлінських рішень буде функціонувати загальна система управління. Якщо проблеми, повинна була вирішити дана програма набувають іншого характеру, потрібно створювати нову програму з іншими завданнями та метою.

Основна мета програми, яка має місце при управлінні земельними ресурсами на рівні територіальної громади полягає в задоволенні інтересів жителів громади в питаннях землі. Правильно поставлена мета та завдання програми є головними елементами програми, яка покликана створити ефективну систему щодо управління земельними ресурсами у територіальних громадах, та допомагати наповнити її структуру, що в результаті дасть можливість систематизувати усі її складові частини (рис. 12).

У загальному така програма має на меті здійснення аналізу поточного стану земельних ресурсів, окреслення проблем, які створюють недоліки в системі управління земельними ресурсами та спричиняють їх неефективне використання та застосування планувальних заходів, які спрямовані на оптимізацію системи управління земельними ресурсами та шляхи їх реалізації.

Зробимо короткий аналіз програми, яка подана на рисунку. Найпершим її компонентом є здійснення аналізу (по категоріях, за цільовим призначенням, за придатністю, формами власності, видами економічної діяльності та видами угідь) поточного стану земельних ресурсів територіальної громади, за допомогою якого можна побачити проблеми, які мають місце при її використанні та впровадження усіх можливих механізмів, які зможуть їх вирішити. Такий детальний аналіз дасть можливість побачити особливості, які впливають на розвиток земельних відносин, виявити порушення норм законодавства під час користування земельними ділянками, чітко побачити негативні наслідки від таких порушень та їхній вплив на ефективне і раціональне використання земель.





Рисунок 12 – Програма оптимального управління земельними ресурсами місцевого рівня

Якщо охарактеризувати подану схему то перша складова, яка відповідає за аналіз стану земельних ресурсів не є реалізованою в повній мірі через те, що органи місцевого самоврядування не мають повного доступу до системи ДЗК, яка на сьогоднішній день функціонує як єдина земельно-кадастрова система усіх рівнів. Саме завдяки їй, можна отримати дані про сучасний стан використання земель, а тим самим зробити аналіз земельного фонду своєї громади, відстежити зміни, які відбуваються.

Щодо організаційної складової управління земельними ресурсами громади, то її основною проблемою є наявність ряду інших підсистем, що забезпечують її лише формальне функціонування.

Функціонування бази ДЗК відбулося завдяки інвентаризації земель, за результатами якої були встановлені межі та площі ділянок, їх землекористувачів та речові права на них, виявлені ділянки, використання яких є незаконним, виокремлено обмеження на земельних ділянка та ділянки, які є обтяженими, зібрано дані про об'єкти нерухомого майна, які є на цих ділянках.



Не менш важливою складовою системи управління земельними ресурсами на всіх рівнях є робота контролюючого органу щодо ефективного використання земельних ресурсів, недопущення явища самовільного зайняття земельних ділянок, оформлення та переоформлення прав на землю, вчасна сплата орендної плати та податків за користування землею. Таким контролюючим органом є самоврядний та громадський контроль.

Реалізація запропонованої програми по оптимізації управління місцевого рівня дасть можливість захистити інтереси жителів громади, сприятиме раціональному використанню та охороні земель комунальної власності, сприятиме росту прибутковості об'єктів власності на землю, підвищить ринкову вартість та стан об'єктів комунальної власності, сприятиме розвитку інфраструктури територіальної громади та містобудування.

Залучаючи в ринковий обіг землі, які є у власності громади, відбувається формування та розвиток ринку землі, який забезпечує сприятливі умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче користуватися тою земельною ділянкою, яка є його власністю. Виходячи з цього бачимо, що державна власність на території громади має негативний вплив на розвиток земельного ринку.

Отже, зробивши аналіз факторів та особливостей розвитку територіальної громади, можна дійти висновку про те, що вона є великою та складною системою, в основу якої покладений процес управління земельними ресурсами.

Земельна політика, яка виходить із результатів діяльності органів місцевого самоврядування, має бути простою та прозорою, а це є можливим при функціонуванні ринку земель, веденні земельного кадастру, реєстрації земельних ділянок, обліку та оцінці земель, функціонуванні планування, здійсненні землеустрою та моніторингу земель, забезпеченні контролю за використанням і охороною земель.

#### 4. ОХОРОНА ПРАЦІ ТА ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Міністерство економіки України оприлюднило доопрацьований [законопроект «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі»](#), яким пропонується запровадити нову національну систему запобігання виробничим ризикам. Проект Закону України “Про безпеку та здоров'я працівників на роботі” розроблено з метою формування нової національної системи запобігання професійним ризикам шляхом впровадження на законодавчому рівні ризикоорієнтованого підходу у сфері організації безпеки та здоров'я працівників та імплементації положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі.

Ключова проблема, яку передбачається розв'язати, застарілість та неефективність існуючого способу державного регулювання безпеки та здоров'я працівників. Така ситуація обумовлена тим, що існуюча система управління охороною праці на всіх рівнях, у своїй основі функціонує за “реактивним” принципом коригувальних дій, тобто реагування на наслідки нещасних випадків у вигляді видання державою нормативних актів, які передбачають правила безпечної поведінки при виконанні відповідних робіт.

Спосіб впливу на роботодавців базується на засадах адміністративного чи кримінального покарання за порушення встановлених державою правил чи приписів з безпеки. В той же час міжнародна практика свідчить, що роботодавець має бути більш самостійним у виборі найефективніших способів організації безпеки працівників та нести в першу чергу матеріальну (фінансову) відповідальність за якість такого вибору та ефективність визначеної ним політики безпеки.

Іншим негативним наслідком прямої державної регламентації правил виконання робіт і застосування устаткування, стало накопичення значного обсягу в більшості випадків застарілих нормативно-правових актів з безпеки та гігієни праці. Отже такі правила не відповідають реальним потребам в організації безпеки і носять формальний характер, лише створюючи додаткові підстави для

притягнення роботодавця до відповідальності за їх порушення без будь-яких позитивних наслідків для безпеки в цілому та потерпілих працівників зокрема.

Запропоновані проектом підходи мають змінити принципи побудови системи, зокрема, з нинішніх «безпека праці» або «охорона праці» - на європейський «безпека працівника». Ключовим завданням політики має стати досягнення повного усунення або мінімізації ризиків для життя і здоров'я працівника.

Поряд з існуючою адміністративною та кримінальною відповідальністю, передбачається можливість **покладення за рішенням суду на роботодавця матеріальної відповідальності за нанесення шкоди життю та здоров'ю працівника** внаслідок недостатніх та/або неефективних заходів, вжитих роботодавцем. У такому разі роботодавець відшкодуватиме Фонду соціального страхування витрати, понесені ним на виплати та послуги, передбачені законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві.

Роботодавець, окрім обов'язкового соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, може здійснювати **страхування своєї відповідальності** за шкоду, заподіяну життю та здоров'ю працівника внаслідок виконання ним своїх трудових обов'язків.

**За порушення норм цього Закону роботодавці несуть відповідальність у вигляді штрафу у разі:**

- використання робочого обладнання підвищеної небезпеки без його повідомної реєстрації, не проведення обов'язкових технічних оглядів - у розмірі однієї мінімальної зарплати за кожну одиницю такого обладнання;
- не інформування працівників щодо питань безпеки та здоров'я працівників на роботі, не проведення консультацій з працівниками та/або представниками працівників - у розмірі однієї мінімальної заробітної плати;
- не проведення обов'язкової атестації робочих місць за умовами праці - у розмірі мінімальної заробітної плати за кожне робоче місце, щодо якого скоєне порушення;

- не проведення обов'язкового аудиту системи управління безпекою та здоров'ям працівників - у розмірі п'яти мінімальних заробітних плат;
- допущення працівника до виконання робіт підвищеної небезпеки без отримання дозволу або без здійснення додаткового страхування працівника відповідно до цього Закону - у розмірі, що дорівнює одноразовій допомозі, яка виплачується сім'ї потерпілого у разі його смерті внаслідок нещасного випадку на виробництві;
- не проведення обов'язкових медичних оглядів відповідно до законодавства або невиконання рекомендацій, наданих за результатами медичних оглядів, - у розмірі мінімальної заробітної плати за кожного працівника, щодо якого не проведено медичний огляд або не виконано його рекомендації;
- не проведення обов'язкового навчання працівників з питань безпеки та здоров'я працівників на роботі - у розмірі мінімальної заробітної плати за кожного працівника, щодо якого не проведено навчання;
- не забезпечення надання домедичної допомоги та/або не забезпечення евакуації працівників, яким загрожувала небезпека внаслідок аварії - у розмірі трьох мінімальних заробітних плат за кожного такого працівника;
- не визначення уповноваженого з безпеки та здоров'я працівників - у розмірі п'яти мінімальних заробітних плат;
- не проведення оцінки професійних ризиків - у розмірі двох мінімальних заробітних за кожне робоче місце, щодо якого не проведено таку оцінку;
- не проведення розслідування нещасного випадку чи професійного захворювання - у розмірі десяти мінімальних заробітних плат за кожного працівника, щодо якого не проведено розслідування та ін.

Також проектом акту встановлюють обов'язки роботодавців щодо забезпечення безпеки та здоров'я окремих категорій працівників, особливих категорій працівників (працівниць, які нещодавно народили, та працівниць, які годують грудьми; працівників, які не досягли 18-тирічного віку; працівників з

інвалідністю), і передбачається обов'язок забезпечувати посилену увагу до захисту генетичного спадку працівників.

Захист генетичного спадку передбачає необхідність здійснення аналізу наявності на робочих місцях або в робочих зонах факторів, які можуть спричинити негативні спадкові генетичні наслідки у нащадків, чи вплинути на репродуктивну функцію чоловіків і жінок, їх ідентифікації, оцінки професійних ризиків та визначення заходів щодо їх усунення або мінімізації.

Таким чином, з прийняттям цього Законопроекту відбудеться запровадження за європейським прикладом системи мінімальних вимог щодо безпеки та здоров'я працівників, та регулярне здійснення роботодавцем оцінювання ризиків, які можуть виникнути на конкретному робочому місці, розробки і впровадження заходів щодо їх мінімізації або усунення, підвищення рівня захисту життя та здоров'я працівників та відповідальності роботодавців за створення належних умов праці та безпечного робочого середовища.

## 5. ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Основними елементами системи управління охороною навколишнього середовища на підприємствах України, виступають лімітування, ліцензування, сертифікація і паспортизація, які проводяться згідно екологічних вимог нормативної документації.

Згідно національних екологічних вимог щодо експлуатації підприємств, встановлених низкою нормативно правових документів, вони зобов'язані вживати ефективні заходи з дотримання технологічного режиму і виконання вимог з охорони природи, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля. Підприємства також повинні забезпечити дотримання встановлених нормативів якості довкілля на основі дотримання затверджених технологій, впровадження екологічно безпечних технологій і виробництв, надійної й ефективної роботи очисних споруд, установок і засобів контролю, знешкодження й утилізації відходів.

Порушення встановлених нормативів тягне за собою обмеження, призупинення діяльності підприємства за приписом спеціально уповноважених на те державних органів в області охорони довкілля та санітарно-епідеміологічного нагляду. Нормативи ГДВ і ГДС встановлюються з врахуванням виробничих потужностей об'єкта для кожного джерела забруднення згідно діючих нормативів ГДК шкідливих речовин у довкіллі. Вони затверджуються спеціально уповноваженими на те державними органами України в області охорони навколишнього природного середовища.

Головною вимогою до виробництва слугує застосування таких способів використання природних ресурсів, які взаємно економічно й екологічно виправдані.

До основних форм екологічного контролю відносяться екологічна експертиза, екологічний моніторинг і екологічний аудит.

Проблема раціонального використання, охорони і забезпечення умов відтворення природних ресурсів – необхідна умова переходу до сталого розвитку. Об'єктами природокористування на території промислових підприємств можуть

бути водні ресурси і надра, вилучення яких здійснюється на підставі спеціальних дозволів.

Водокористувачі мають право: здійснювати загальне та спеціальне водокористування, використовувати водні об'єкти на правах оренди. Загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів. Спеціальне водокористування – це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, що здійснюється на підставі дозволу за клопотанням водокористувача з обґрунтуванням потреби у воді, погодженим з відповідними державними органами.

Уже на стадії надання надр у користування законодавство визначає низку вимог, призначених для забезпечення виконання користувачами надр правил і норм їх охорони і раціонального використання. По-перше, надання надр у користування може бути здійснено для: геологічного вивчення; видобування корисних копалин; будівництва й експлуатації підземних споруд, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод тощо (ст. 14 Кодексу про надра). По-друге, на користування надрами має бути отримано спеціальний дозвіл (ліцензію), в якому повинна бути вказана мета і види робіт, для здійснення яких надра надані у користування. Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу.

Мета впровадження екологічної сертифікації – розв'язання завдань у трьох сферах діяльності країни:

- 1) у сфері функціонування господарського комплексу;
- 2) у сфері інтеграції України до ЄС;
- 3) у сфері міжнародного співробітництва в галузі охорони довкілля.

Ринкові механізми і використання системи екологічної сертифікації та ліцензування створюють підґрунтя для розвитку нових напрямків економічної

діяльності у галузі природокористування, таких як екоменеджмент, екомаркетинг та екоаудит.

Екологічний аудит – систематичний документально оформлений процес перевірки екологічних аспектів діяльності підприємства (фірми), а також об'єктивно одержуваних і оцінюваних даних, з метою визначення відповідності видів і умов економічної діяльності, систем адміністративного управління або інформації про ці об'єкти нормативно-законодавчим вимогам і критеріям ефективності у сфері охорони довкілля й екологічної безпеки. Він є складовою частиною системи екологічного менеджменту (організовується на підприємстві з ініціативи керівника і має характер екологічного самоконтролю).

Окремим видом екологічних норм є нормативи плати за забруднення довкілля та за використання природних ресурсів, а також нормативи плати за понадлімітне забруднення навколишнього середовища і за понадлімітне використання природних ресурсів, які мають характер штрафних санкцій. На основі встановлених лімітів використання природних ресурсів в обсягах, що дозволяють не порушувати природні процеси в екосистемах і сприяють їх раціональному використанню, видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів.

Ліцензування – заходи, пов'язані з видачею ліцензії, переоформленням документів, що підтверджують наявність ліцензій, призупиненням й анулюванням ліцензій і наглядом за дотриманням ліцензіатами відповідних вимог і умов. Ліцензія – дозвіл (право) на здійснення ліцензійного виду діяльності при обов'язковому дотриманні ліцензійних вимог і умов, виданий ліцензійним органом ліцензіату.

Здійснення діяльності, пов'язаної з промисловим виробництвом, використанням ресурсів та обігом відходів виробництва і споживання, відповідно до ліцензії повинно відповідати строго визначеним нормам і правилам. Тому процес ліцензування відносять до одного з механізмів екологічного нормування, що виконує дві найважливіші функції: превентивну – за допомогою встановлення в ліцензії норм використання природних ресурсів, меж хімічних, фізичних і



біологічних впливів, інших екологічно значимих умов на основі даних про масштаби і види діяльності; контрольну – виражається у здійсненні контролю діяльності природокористувача-ліцензіата відповідним державним уповноваженим органом.

Ліцензування в області охорони довкілля нині зводиться до природокористування і представлене спеціальними ліцензіями на право користування (видобування, вилучення, користування без вилучення) природними ресурсами й об'єктами, а також дозволами на право викидів, скидів забруднюючих речовин і розміщення відходів.

Екологічна паспортизація об'єктів – збирання суб'єктом господарювання узагальнених за спеціально встановленою формою даних про екологічні показники діяльності об'єкта, використання ним природних ресурсів, ступінь потенційної небезпеки для довкілля з метою підготовки управлінських рішень.

Екологічний паспорт – система даних, виражених через групу стандартизованих показників, що відображають рівень використання природних й інших ресурсів і ступінь впливу на основні компоненти довкілля. Одна з основних цілей паспортизації – встановлення гранично допустимого впливу промислових об'єктів, технологій, іншої господарської діяльності на довкілля з урахуванням його фонового стану. Як механізм паспортизації природних ресурсів розглядають складання кадастрів, реєстрів, а також балансів і схем їх використання й охорони. Це дозволяє розглядати паспортизацію як механізм екологічного нормування.

До об'єктів екологічної паспортизації належать водні об'єкти і земельні ділянки. Еколого-агрохімічний паспорт земельної ділянки (поля) – документ, у якому зосереджена інформація про родючість ґрунтів (агрохімічні, фізико-хімічні й агрофізичні властивості) і рівень їх забруднення важкими металами, радіонуклідами, залишками пестицидів й іншими токсикантами. Він розробляється для кожного поля чи земельної ділянки на основі матеріалів агрохімічного, радіологічного й інших видів моніторингу ґрунтів. Еколого-агрохімічні паспорти земельних ділянок застосовуються в сільському господарстві для обґрунтування заходів, спрямованих на раціональне

використання й підвищення родючості ґрунтів, поліпшення їх агроекологічного стану.

Система управління якістю навколишнім середовищем на підприємстві – частина загальної системи адміністративного управління, яка включає організаційну структуру, планування, відповідальність і звітність, методи, процеси і ресурси, необхідні для розробки, впровадження і реалізації природоохоронних заходів. Система державної звітності (входить в систему обліку в галузі охорони довкілля), згідно ЗУ "Про державну статистику", здійснюється підприємствами, установами й організаціями, діяльність яких пов'язана з природокористуванням і впливом на довкілля. Відповідну інформацію вони мають надавати за встановленими формами статистичної звітності органам Державної служби статистики України та його територіальним органам. Повний перелік звітної документації промислового підприємства міститься в Українському Державному класифікаторі управлінської документації.

Відповідно до цієї класифікації охорони довкілля стосуються, передусім, наступні форми державного статистичної звітності: № 1 – екологічні витрати "Звіт про витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі", № 1 – охорона природи "Звіт про державний контроль за охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів", № 1 – екологічні фонди "Звіт про надходження та використання грошових коштів позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища", № 2-ТП (повітря) "Звіт про охорону атмосферного повітря" (річна, квартальна), № 2-ТП (водгосп) "Звіт про використання води" (квартальна, річна), № 1 (небезпечні відходи) "Звіт про утворення, оброблення та утилізацію відходів I-III класів небезпеки", 4-зем "Звіт про здійснення заходів по охороні земель" (річна), № 5-зем "Звіт органів по земельних ресурсах про державний контроль за використанням та охороною земель" (піврічна, річна), № 2-ТП (рекультивация) "Звіт про рекультивацию земель, зняття та використання родючого шару ґрунту" (річна).

## ВИСНОВКИ

Мета реформи децентралізації – це формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, задля створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

В Україні процес децентралізації розпочато у 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив сформулювати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ).

За 6 років реформи утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори.

Урядом затверджено перспективні плани формування території громад 24 областей, які 100% охоплюють територію областей.

Площа утворених ОТГ становить майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України.

Відповідно до прийнято Закону України від 16.04.2020 № 562-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких проведені місцеві вибори у 2020 році на новій територіальній основі.

Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва, громади

отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти. Зокрема 1354 територіальних громад уклали 604 договори про співробітництво.

Завдяки реформі децентралізації утворені ОТГ отримали: передачу повноважень на місця, запровадження адміністративних послуг в електронному вигляді, раціональну систему обігу та контролю земель.

## БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Авер'янов Б. В. Державне управління: теорія та практика [монографія]. Вид-во: К.: Юрінком Інтер. 1998. 431 с.
2. Андреева Є. Л. Механізм формування організаційно-управлінського потенціалу конкурентостійкості підприємств машинобудування [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1972/1/.pdf>.
3. Бізікін С. В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. С. В. Бізікін. Актуальні проблеми державного управління. - 2015. № 1. С. 235-242. - Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/3/06.pdf>.
4. Бізікін С. В. Організаційно-економічний механізм регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. С. В. Бізікін. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 140-145. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2015\\_1\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_1_24).
5. Бобровська О. Ю. Механізм системи управління процесами розвитку регіонів: концептуалізація конструювання і побудови. Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Вид-во: ДРІДУ НАДУ. 2017. № 2 (33). С.48-55.
6. Бобровська О. Ю. Комунальна власність як економічний базис формування, існування й розвитку місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ХарІДУ НАДУ. Вид-во : ХарІДУ НАДУ: «Магістр». 2011. № 1 (39). С. 57-63.
7. Бовсунівська І. В. Основні напрями підвищення ефективності використання земель комунальної власності в Україні. Формування ринкових відносин в Україні. 2012. № 6(133). С. 18-22.
8. Бурик З. Управління земельними ресурсами об'єднаних громад. Актуальні проблеми державного управління. 2016. Вип. 1. С. 119-124. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2016\\_1\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2016_1_24).

9. Бутенко Є. В. Динаміка розвитку нормативно-правової бази управління земельними ресурсами в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Zemleustriy/article/download/6657/6513>

10. Бутко М. П. Механізми державного управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення. М. П. Бутко, Н. М. Орлова [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?)

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1728 с. (с. 457).

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.: Перун, 2003. 440 с.

13. Волков С. М. Землеустройство [Текст]: учебник для студентов высших учебных заведений по землеустроительным специальностям. Т. 1. Теоретические основы землеустройства / С. Н. Волков. М.: Колос, 2001. 496 с.

14. ВРУ Землі. Терміни та визначення. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84), від 28.10.1985 №3453 [V3453400-85

15. Геодезичний енциклопедичний словник / за редакцією Володимира Літинського. Львів: Євросвіт, 2001. 668 с.: іл.

16. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2015/10.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/10.pdf).

17. Гузій О. І. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на аграрні відносини: автореф. дис. на здобуття наук. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «місцеве самоврядування». Х., 2010. 22 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://mydisser.com/dfiles/84650176.doc>.

18. Даниленко А. С. Роль реформування земельних відносин у розв'язанні соціально-економічних проблем розвитку українського села і сільських територій. Землевпорядний вісник. 2003, № 1. С. 3-7.

19. Державний комітет України по земельних ресурсах «Технічні вказівки щодо визначення меж земельних ділянок спільної та спільної часткової власності

фізичних і юридичних осіб на забудованій території у населених пунктах» (п. 1.5 Заг. полож.) від 18.05.1998, «Землевпорядний вісник» №3, 1998.

20. Дробот І. О. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/21.pdf).

21. Дорош О. С. Реформування системи управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади. Дорош О. С., Мельник Д. М., Свиридова Л. А. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 1-2. С.

22. Закон України «Про землеустрій» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 36, ст. 282) від 22.05.2003 № 858-IV <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

23. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 27.06.2015 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 38, ст.314) <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.

24. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 39, ст.350 ) від 19.06.2003 № 963-IV <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

25. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167) від 17.06.2014 № 1508-VII.

26. Закон України «Про планування і забудову територій (ст.1) №1699-III, від 20 квітня 2000 року, м. Київ»

27. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» (ст.1), м. Київ, від 6 вересня 2005 року №2807-IV

28. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст.1) від 17.02.2011 року №3038-VI

29. Закон України «Про оцінку земель» (ст.1), м. Київ, від 11 грудня 2003 74 року №1378-IV [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.

30. Закон України «Про охорону земель» (ст.1). м. Київ, від 19 червня 2003 року №962-IV [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

31. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

32. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. №13. Ст.91.

33. Земельний кодекс України (ст.1), м. Київ, від 25 жовтня 2001 року №2768-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

34. Екологія та охорона навколишнього середовища: Словник довідник / уклад.: Сохнич А. Я., Андрійшин М. В., Снітинський В. В., Солярчук Д. І., Горлачук В. В., Вюн.; За ред. д-ра екон. Наук, проф. Сохнича А. Я. Львів: НВФ «Українські технології», 2006. 252 с. (с. 113).

35. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

36. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (ст.1), від 17.06.1994 [995\_120]).

37. Курильців Р. М. Сутність та зміст інтегрованого управління землекористуванням. Землевпорядний вісник. 2012. № 4. С. 32–35.

38. Ковальський М. Р. Формування нової доктрини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України [Електронний ресурс]. Режим доступу :<http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmrreu.pdf>.

39. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 141.

40. Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад - системний підхід до реалізації національних інтересів України. Теорія та практика



державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://el-zbirn-du.at.ua/2014\\_1/24.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/24.pdf).

41. Костишин О. О. Управління земельними ресурсами територіальних громад. Збірник наукових праць ЧДТУ. Вип. 49. 2018. С.17-24.

42. Литвинець В. М. Здійснення територіальною громадою села управління землями в межах населеного пункту та землями комунальної власності [Електронний ресурс]. Режим доступу :[http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10312/78-Litvinets.pdf?](http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10312/78-Litvinets.pdf)

43. Малоокий В. А. Теоретичні аспекти дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. Державне будівництво. ХарПІДУ НАДУ. 2016 № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/10.pdf> (<https://journals.indexcopernicus.com/search/article?articleId=2215480>).

44. Малоокий В. А. Наукові підходи щодо дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. Право та державне управління : зб. наук. праць. Запоріжжя : КПУ. 2016. №2 (24). С.14-17. URL : [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2016/5.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2016/5.pdf).

45. Малоокий В. А. Понятійне поле дослідження управління земельними ресурсами територіальних громад. Право та державне управління : Зб. наук. праць. Запоріжжя: КПУ, 2018. № 3 (32). С. 68-74. URL : [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3\\_2018/tom\\_2/13.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2018/tom_2/13.pdf)

46. Малоокий В. А. Нормативно-правове забезпечення управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні. Держава та регіони : Зб. наук. праць. Запоріжжя: КПУ. 2020. №1 (68). Серія «Державне управління». С. 255-260. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2019/42.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/42.pdf)

47. Мамонова В. В. Визначення базових понять земельної децентралізації. Теорія та практика державного управління. 2018. № 1 (60). С. 123-128.

48. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К.: Правова єдність, 2009. 496 с.

49. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. №. 2. С. 41–45.

50. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

51. Наказ «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (Методика, п.2) №171, від 27.10.97, м. Київ.

52. Проніна О. В. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2016/23.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/23.pdf).

53. Пересоляк В. Ю. Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами населених пунктів. В. Ю. Пересоляк. Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. Х. : Магістр, 2005. № 3 (26). С. 156 – 165

54. Податковий кодекс України (ст.14), м. Київ, від 2 грудня 2010 року №2755-VI.

55. Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад / виконано на замовл. Проекту USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку» та Всеукр. асоціації сіл. та селищ. рад компанією «БломІнфо-Юкрейн». URL: [http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy\\_instrumentariy\\_upravlinnya\\_zemlyamy.pdf](http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy_instrumentariy_upravlinnya_zemlyamy.pdf).

56. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності [Електронний ресурс]. Режим доступу:<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/07.pdf>.

57. Психологія управління як галузь психологічної науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php?file=/16206/mod\\_resource/content/1/.pdf](http://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php?file=/16206/mod_resource/content/1/.pdf).

58. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

59. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

60. Строкань В. органи місцевого самоврядування як суб'єкт земельних відносин [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_04\(7\)/10sviszv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10sviszv.pdf).

61. Степенко О. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку. О. Степенко, О. Сакаль, Н. Третяк. Економіст. 2014. №8. С. 39-43.

62. Стащенко В. Ю. Державне управління земельними ресурсами України: історичні передумови та сучасний стан [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?).

63. Сторожук І. П. Поняття та система місцевого управління. Університетські наукові записки. 2011. № 4 (40). С. 245-249.

64. Толкованов В. В. Законодавче забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративної реформи. Університетські наукові записки : часопис Хмельниц. ун-ту упр. та права. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2011. – Вип. 4. – С. 417–424.

65. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за заг. ред. А. М. Третяка. К.: ЦЗРУ, 2006. 462 с.

66. Третяк А. М. Концептуальні засади землевпорядного планування розвитку міського землекористування в умовах децентралізації. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?).

67. Третяк Н. А. Актуальні проблеми управління земельними ресурсами і землекористуванням та шляхи їх подолання в умовах децентралізації влади. Землевпорядний вісник. 2015. № 9. С. 36–40.

68. Третяк А. М. Тенденції розвитку земельного устрою в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу :<http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Zemleustriy/article/view/8608>

69. Третяк А. М. Територіальне планування землекористування в контексті формування фінансової стійкості об'єднаних територіальних громад. А. М. Третяк, В. М. Третяк, Т. М. Прядка, Н. А. Третяк. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?).

70. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами. Третяк А. М., Дорош О. С. Київ: ТОВ «Центр земельної реформи України». 2006. 462 с.

71. Турчанінова Л. І. Поділ територіальних ресурсів та проблеми управління ними. Л. І. Турчанінова, С. В. Мартиненко-Демянчук. [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?).

72. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

73. Фонд державного майна України. Наказ «Про затвердження Класифікатора державного майна (Класифікатор, розд. 3), від 15.03.2006 №461»

74. Цивільний кодекс України (ст.373) м. Київ, від 16 січня 2003 року №453-IV.

75. Чувпило В. В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. В. В. Чувпило. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2014. Вип. 3. С. 235-242. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_3\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_3_27).

76. Чеботарьова О. К. Механізми державного управління земельними ресурсами великого промислового міста: автореф. дис. на здобуття наук. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2010. 23 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу :[http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Avtoreferat/5ce77775-31c8-42c](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/5ce77775-31c8-42c).